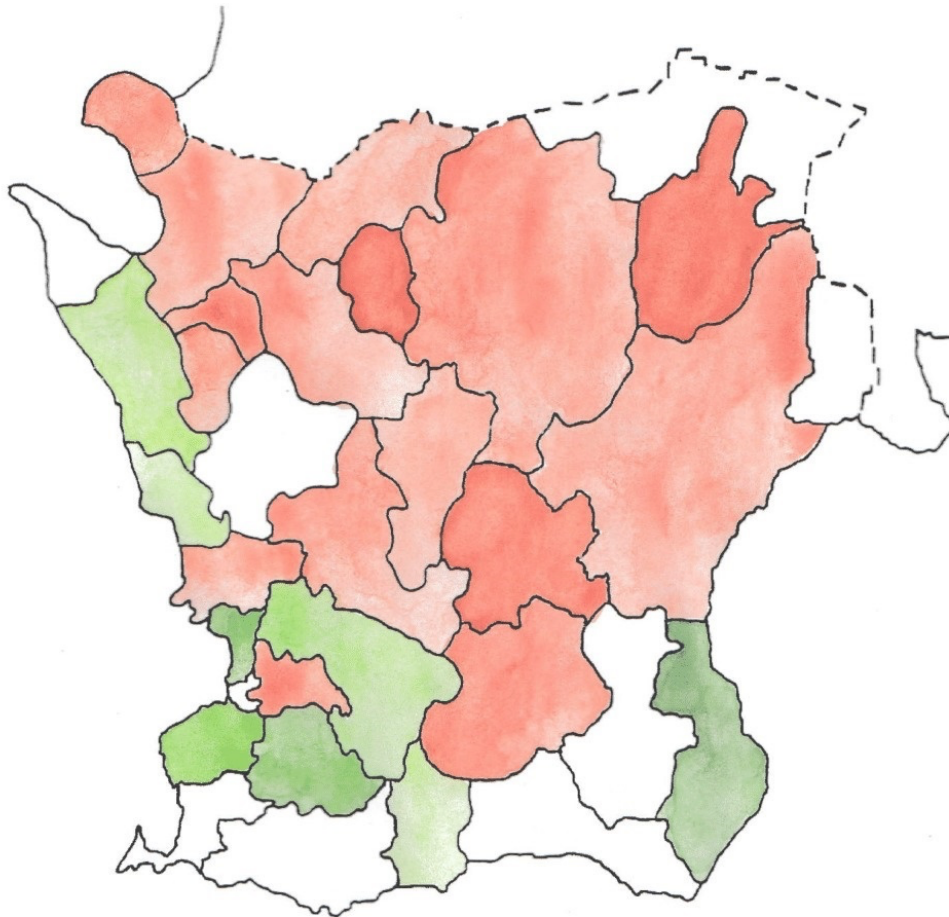


DETALJPLAN SOM VERKTYG FÖR EKOLOGISK KOMPENSATION

Clara Ek och Lisa Hjelm



Detaljplan som verktyg för ekologisk kompensation

Detailed development plan as an instrument for ecologic compensation

Clara Ek och Lisa Hjelm

Handledare: Lisa Norfall, SLU, Institutionen för landskapsarkitektur, planering och förvaltning

Examinator: Ann-Mari Fransson, SLU, Institutionen för landskapsarkitektur, planering och förvaltning

Biträdande examinator: Linnea Fridell, SLU, Institutionen för landskapsarkitektur, planering och förvaltning

Omfattning: 30 hp

Nivå och fördjupning: A2E

Kurstitel: Självständigt arbete i hållbar stadsutveckling

Kurskod: EX0859

Program/utbildning: Hållbar stadsutveckling, ledning, organisering och förvaltning - masterprogram

Utgivningsort: Alnarp

Utgivningsår: 2020

Omslagsbild: Clara Ek och Lisa Hjelm

Elektronisk publicering: <http://stud.epsilon.slu.se>

Nyckelord: ekologisk kompensation, kompensation, biologisk mångfald, ekosystemtjänster, gröna värden, kompensationsåtgärder, fysisk planering, detaljplanering, ekologisk hållbarhet

SLU, Sveriges lantbruksuniversitet

Fakulteten för landskapsarkitektur, trädgårds- och växtproduktionsvetenskap

Institutionen för landskapsarkitektur, planering och förvaltning

FÖRORD

Detaljplan som verktyg för ekologisk kompensation är en masteruppsats omfattande 30 högskolepoäng, som är utförd under vårterminen år 2020 av Clara Ek och Lisa Hjelm. Arbetet är ett resultat av två års studier på masterprogrammet i Hållbar stadsutveckling vid SLU Alnarp samt tidigare magisterexamen i Byggd miljö och kandidatexamen i Fysisk planering.

Vi vill rikta ett stort tack till vår handledare Lisa Norfall för all hjälp, vägledning och goda råd under arbetets gång. Vi vill även tacka de kommuner som ställt upp i vår undersökning samt rikta ett extra tack till informanterna från Helsingborgs stad, Svedala kommun och Lomma kommun för all hjälp och vägledning av planhandlingarna.

Avslutningsvis vill vi tacka varandra för ytterligare ett gott samarbete. Tredje examensarbetet och vänskapen har aldrig varit starkare.

The image shows two handwritten signatures in black ink. The signature on the left is 'Clara Ek' and the signature on the right is 'Lisa Hjelm'. Both are written in a cursive, flowing style.

Malmö, 2020-06-23

SAMMANFATTNING

Grönområden konkurrerar idag med exploatering av byggnader och infrastruktur. Dock har grönska kommit att uppmärksammas allt mer i samband med pågående urbanisering och förtätning där den biologiska mångfalden påverkas negativt. Grönska har även visat sig ha en viktig roll i anpassningen till rådande klimatförändringar. Grönska har på så sätt en avgörande roll för en hållbar utveckling. Därför bör man värdera, planera, sköta, värna och kompensera för den grönska som går förlorad i och med exploatering. För att ge olika ekosystem det utrymme och skydd som de kräver och förtjänar är det av största vikt att människan får en förståelse för naturens fulla värde. Därför har olika kompensationsåtgärder och monetära värdesättningar av ekosystem tagits fram. Kompensationsåtgärder är ett verktyg för att nå målet om ingen nettoförlust av biologisk mångfald. Dock visar forskning att ekologisk kompensation inom planeringen ofta är bristande och något som även tillämpas på ett tvivelaktigt sätt. Dessutom saknas mer vedertagna sätt och metoder för ekologisk kompensation i planeringen.

Den här studien har med utgångspunkt i ovan beskriven problematik undersökt hur ekologisk kompensation appliceras i den kommunala planeringen i Skåne. Studien syftar till att undersöka vad det finns för möjligheter, utmaningar och hinder med detaljplan som verktyg för ekologisk kompensation. Tre fallstudier baserade på dokumentstudie av detaljplaner i Helsingborgs stad, Svedala kommun och Lomma kommun har givit studien ytterligare insikt i den kommunala detaljplaneprocessen och hur ekologisk kompensation kan tillämpas. För att göra ett urval av fall skickas en enkätundersökning ut till alla Skånes kommuner. Studiens metoder har sitt initialläge i ett kvalitativt tillvägagångssätt för att finna mönster och skapa en förståelse för hur olika företeelser kontextuellt hänger samman. Tillämpade metoder i studien är enkätundersökning, fallstudie och dokumentstudie.

Detaljplanen är ett verktyg för att applicera kompensationsåtgärder i den kommunala fysiska planeringen. Detaljplaneprocessen syftar till att säkra insyn från olika parter vilka verkar för olika intressen. Det finns även en vilja att i skånska kommuner applicera ekologisk kompensation i planerings- och exploateringsprocesser, vilket kommer till uttryck i kommunernas översiktsplaner. Dock finns det en del utmaningar och hinder med att applicera kompensationsåtgärder i en detaljplan. Exempelvis en bristande lagstiftning vilken främst skyddar redan skyddade områden utan att möjliggöra eller uppmuntra en frivillig kompensation av det vardagliga landskapet. Vidare är tillämpningen av ekologisk kompensation beroende av engagemang, politiska beslut samt kunskap. Bristande kunskap kan i sin tur leda till att kompensationsåtgärder appliceras utan egentlig påverkan på den biologiska mångfalden alternativt att partiell kompensation uppstår eller att åtgärden enbart är estetisk. Avslutningsvis är uppföljning och bevakning av stor vikt, att fastställa en kompensationsåtgärd i en detaljplan har ingen betydelse eller inverkan på den biologiska mångfalden om den inte realiserats i verkligheten.

ABSTRACT

Green areas currently compete with the exploitation of buildings and infrastructure. However, greenery has become more and more prominent in relation to ongoing urbanization and densification where biodiversity is negatively affected. Green areas have also been found to play an important role in adapting to climate change. Greenery thus has a crucial role for sustainable development. Therefore it is important to evaluate, plan, manage, safeguard and compensate for the greenery that is lost through exploitation. In order to give different ecosystems the space and protection they require and deserve, it is of the utmost importance to understand the full value of nature. Hence, various compensation measures and monetary valuations of ecosystems have been developed. Compensatory measures are a tool to achieve the goal of no net loss of biodiversity. However, research shows that ecological compensation in planning is often inadequate and something that is applied in a dubious way. In addition, established and developed methods for ecological compensation are lacking in the current planning system.

The study has, based on the problem described above, examined how ecological compensation is applied in the municipal planning in Skåne. The study aims to investigate the opportunities, challenges and obstacles that exist within the planning system and ecological compensation. Three case studies based on Helsingborgs stad, Svedala kommun and Lomma kommun have given the study further insight into the planning process. To make a selection of cases, a survey was sent out to all the municipalities in Skåne. The methods of the study have a qualitative approach in order to find patterns and create an understanding of how different phenomena are contextually linked. The methods used in the study are survey, case study and document study.

The detailed development plan is a tool for applying compensation measures in the municipal spatial planning based on how the plan is legally binding. The planning process also seeks to secure transparency and take regard to different interests. There is also a desire to apply ecological compensation in the municipalities of Skåne, which is reflected in the municipal master plans. However, there are some challenges and obstacles in applying compensation measures in a detailed development plan. For example, the lack of legislation that protects already protected areas without enabling or encouraging voluntary compensation of the everyday landscape. Furthermore, the application of ecological compensation is dependent on the commitment of employees, political decisions and knowledge. Lack of knowledge can lead to compensation measures being applied without any real impact on biodiversity. Furthermore, it is important to distinguish between compensatory measures that are beneficial for biodiversity and for ecosystem services, since ecosystem services are solely intended to benefit humanity. Finally, monitoring applied compensation measures are of great importance. Applying a compensation measure has no significance or impact on biodiversity if it is not realized.

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

INLEDNING	s.9
SYFTE & FRÅGESTÄLLNINGAR	s.9
AVGRÄNSNING	s.9
DISPOSITION	s.10
 BAKGRUND	 s.11
EKOLOGISK KOMPENSATION	s.11
GRÖNA VÄRDEN OCH EKOSYSTEMTJÄNSTER	s.12
BIOLOGISK MÅNGFALD OCH HUSHÅLLNING MED EKOLOGISKA RESURSER	s.13
LAGSTIFTNING OCH KOMMUNAL FYSISK PLANERING	s.13
Planprocessen	s.15
Planhandlingar	s.17
Miljöbedömningar i planprocessen	s.18
Plangenomförande	s.18
 METOD	 s.19
KVALITATIV FORSKNING	s.19
Enkätundersökning	s.19
Fallstudie	s.20
Dokumentstudie	s.21
ARBETSFÖRDELNING	s.23
METODDISKUSSION	s.23
 TEORETISKT RAMVERK	 s.24
HÅLLBAR UTVECKLING	s.24
EKOLOGISK KOMPENSATION	s.27
STRATEGIER FÖR KOMPENSATIONSÅTGÄRDER	s.28
TILLÄMPNING AV EKOLOGISK KOMPENSATION	s.30
Balanseringsprincipen	s.30
Skadelindringshierarkin	s.31
Habitatbanker och ekonomiska aspekter	s.32
EKOLOGISK KOMPENSATION I DEN FYSISKA PLANERINGEN I SVERIGE	s.34
RISKER MED FELAKTIG TILLÄMPNING AV EKOLOGISK KOMPENSATION	s.36
BEHOV AV REGLERING FÖR EKOLOGISK KOMPENSATION	s.38

EMPIRISKT RESULTAT	s.41
ENKÄTUNDERSÖKNING	s.41
SVAR FRÅN ENKÄTUNDERSÖKNINGEN	s.41
EKOLOGISK KOMPENSATION I HELSINGBORGS STAD, SVEDALA KOMMUN OCH LOMMA KOMMUN	s.43
Helsingborgs stad	s.44
Svedala kommun	s.50
Lomma kommun	s.57
GENERELL SAMMANFATTNING	s.65
 ANALYS	 s.69
AVSIKTEN ATT KOMPENSERA	s.69
FÖRUTSÄTTNINGAR OCH TILLÄMPNING	s.70
UPPFÖLJNING OCH GENOMFÖRANDE	s.72
OSKYDDADE OMRÅDEN	s.74
EKONOMISKA ASPEKTER	s.75
LOKALISERING OCH SAMMANHANG	s.76
LAGSTIFTNING OCH RUTINER	s.77
ÅTERSKAPA NATUREN	s.79
 DISKUSSION	 s.81
KOMPENSATION SOM STRÄCKER SIG LÄNGRE ÄN LAGSTIFTNINGEN	s.81
UTVÄRDERING ÄR EN FÖRUTSÄTTNING FÖR KOMPENSATION	s.81
NATURVÄRDEN BÖR UPPMÄRKSAMMAS TIDIGT	s.82
EKONOMISKA ASPEKTER UTGÖR ETT HINDER	s.83
NÄR KOMPENSATION ANVÄNDS FELAKTIGT	s.83
KUNSKAP ÄR EN VIKTIG FAKTOR	s.85
BESLUT SOM PÅVERKAR DETALJPLANENS UTFALL	s.85
 SLUTSATS	 s.87
 VIDARE FORSKNING	 s.91
 REFERENSER	 s.93

INLEDNING

Världen över sker det idag en urbanisering som innebär att städer växer och exploateras. Även i Sverige är bebyggelsestrycket högt och enligt prognoser påbörjas år 2020 byggnationen av cirka 45 000 nya bostäder (Boverket, 2019). Urbanisering med tillhörande exploatering, bebyggelse och markberedning ger upphov till negativ påverkan på grönområden med tillhörande biologiska mångfald (Hedenfelt, 2013). Grönska utgör även en betydelse för stadens karaktär och för staden som livsmiljö, samt för staden som helhet (Tallhage, 1994). Stadens grönska är avgörande för en hållbar utveckling men står i konkurrens med pågående exploatering. Det är därav av vikt att finna en balans mellan bevarande och fragmentering av grönområden. Kompensation är en viktig process i vilken grönområden värderas, skyddas, planeras och värnas för. Vidare utgör detaljplaneprocessen en central del av den fysiska planeringen och är på så sätt ett verktyg för att applicera ekologisk kompensation och värna om den biologiska mångfalden i svenska städer.

SYFTE & FRÅGESTÄLLNINGAR

Syftet med studien är att undersöka vad det finns för möjligheter, utmaningar och hinder med detaljplanen som verktyg för ekologisk kompensation. Vidare syftar studien till att undersöka hur kommuner i Skåne arbetar med ekologisk kompensation i det kommunala planarbetet. Kommunerna har olika förutsättningar och syftet är därför inte att jämföra och kritiskt granska kommuner, utan att få en bredare bild av hur kommuner arbetar med ekologiska kompensationsåtgärder.

- *Vilka är möjligheterna och begränsningarna med att tillämpa ekologisk kompensation i kommunalt planarbete?*
- *Hur arbetar kommuner i Skåne med ekologisk kompensation i detaljplan och vad påverkar detta arbete?*

AVGRÄNSNING

Tidigare forskning kring kompensation behandlar i många fall kompensation av naturvärden i kombination med kompensation av kulturvärden. I denna studie avgränsar vi oss till naturvärde och behandlar därav ej kompensation av kulturvärden. Vidare syftar studien till att granska ekologisk kompensation inom detaljplaner i det svenska planeringssystemet. Att vi valt att granska ekologisk kompensation inom detaljplaner utgår ifrån det faktum att detaljplaner är det enda dokument inom en planprocess som är juridisk bindande.

Vi har valt att avgränsa studien till skånska kommuner. Skåne är en region full av diversitet med kommuner av olika förutsättningar och storlek. Studien avser inte att jämföra kommuners arbete med ekologisk kompensation utan studien syftar till att erhålla en bredare bild av hur skånska kommuner arbetar med ekologisk kompensation i

detaljplaneprocessen. Inledningsvis antar studien en bredare ansats vilken med hjälp av en enkätundersökning smalnar av till att studera hur ekologisk kompensation tillämpats i tre skånska kommuner. Fallstudien av tre skånska kommuner görs i syfte att studera hur dessa kommuner arbetar med ekologisk kompensation samt vilka möjligheter och begränsningar detaljplanen utgör för tillämpningen av ekologisk kompensation. Målet med studien är att bidra till en kunskapshöjning gällande möjligheter, utmaningar och hinder för ekologisk kompensation i det kommunala planarbetet.

I studien skiljer vi ej på begreppen kompensationsåtgärder och ekologisk kompensation samt balanseringsprincipen utan vi studerar kompensation i detaljplan utifrån såväl förebyggande åtgärder som kompenserar för förväntad skada såväl som gottgörelse av skada samt utifrån termer av balansering. Ekologisk kompensation, kompensationsåtgärder samt olika metoder för balansering används i syfte att inte medföra en försämring av statusen, vilket är det huvudsakliga i vår studie. Studien syftar inte till att skilja på åtgärderna sett till terminologi.

DISPOSITION

Uppsatsens inledande del består av inledning med syfte och frågeställning samt en bakgrundsbeskrivning av ämnet. Därefter beskrivs de kvalitativa metoder som använts i studien för att sedan mynna ut i en metoddiskussion som behandlar bland annat fördelar, nackdelar och tillämpning av studiens metoder. Efterföljande kapitel behandlar arbetets teoretiska ramverk. Thomassen (2007) beskriver hur en teori har i uppgift att förklara hur ett händelseförlopp eller ett fenomen fungerar i verkligheten. Och om det inte är möjligt för en teori att förklara detta görs istället ett försök att öka förståelsen och tolka verkligheten (Thomassen, 2007). Det teoretiska ramverket utgör en tolkningsram för studien. På grund av studiens unika karaktär gällande ekologisk kompensation, den kommunala planprocessen och med Skåne som avgränsning finns det ingen specifik teori anpassad till studien. Det teoretiska ramverket utgörs istället av en sammanställning av teori och forskning som behandlar bland annat ekologisk kompensation och dess tillämpning, hållbarhet samt kommunal fysisk planering.

I kapitlet empiriskt resultat presenteras studiens enkätundersökning. Därefter redovisas resultatet av fallstudien av de tre skånska kommunerna Helsingborgs stad, Svedala kommun och Lomma kommun för att få en djupare förståelse av ekologisk kompensation i detaljplaneprocessen. Sedan i analysen presenteras ekologisk kompensation utifrån teori och empiriskt resultat för att få en klarhet i hur ekologisk kompensation behandlas och tillämpas inom kommunal planering samt konsekvenserna av det. Analysen utgår från studiens enkätundersökning samt de tre studerade fallen, därefter i diskussionen lyfts studiens resultat i en mer generell kontext. Studien sammanställs sedan avslutningsvis i en slutsats där insikterna från arbetet fastställs. Vidare beskrivs det hur arbetet kan utvecklas ytterligare och kompletterats vid fortsatt forskning.

BAKGRUND

I detta kapitel görs en historisk översikt av tillämpningen av ekologisk kompensation i Sverige. Bakgrunden syftar till att redogöra för viktiga begrepp och aspekter av ekologisk kompensation i den kommunala fysiska planeringen. Kapitlet syftar till att introducera och ge en förståelse av ekologisk kompensation samt sätta begreppet i ett sammanhang.

EKOLOGISK KOMPENSATION

I Sverige har idén om ekologisk kompensation en lång historia. Redan år 1664 fanns det en kunglig förordning som föreskrev att den som tagit kungligt bränsle från kronans skogar måste plantera två träd för varje träd som fällt. I Skåne på 1700-talet förekom även åtgärder mot överbetning och uttag av bränsleved i form av trädplantering och inplantering av olika frösorter (Persson, 2011). Ur ett nutidsperspektiv kan kompensation kopplas till *Konventionen om biologisk mångfald* som är en global konvention som arbetats fram inom FN-systemet. Konventionen undertecknades av Sverige 1992 och trädde i kraft 1993. Konventionen har som mål att bevara den biologiska mångfalden samt hållbart nyttja dess beståndsdelar och rättvist fördela nyttan som uppstår vid användning av dess resurser (Utrikesdepartementet, 1993). Principen om kompensation kan även kopplas till utformningen av Miljöbalken (SFS 1998:808), vilken trädde i kraft år 1999. I och med upprättandet av denna balk togs viktiga miljörättsliga principer in i lagstiftningen. Gällande kompensation handlar det om principen att det är förorenaren som ska betala för skadan. Vidare kan kompensation kopplas till regeringens skrivelse från år 2001 *En samlad naturvårdspolitik* i vilken det anges att den som genom sin verksamhet orsakar skada på naturvärden bör stå för finansiering av åtgärder för att lösa detta. I skrivelsen lyfts kompensationskrav som ett sätt att inkludera eventuella förluster av naturvärden tidigt i planeringen (Miljödepartementet, 2001). I en senare proposition från år 2013 rubricerad *En svensk strategi för biologisk mångfald och ekosystemtjänster* framhålls att styrmedel som påverkar biologisk mångfald och ekosystemtjänster bör ses över i förhållande till den ökade kunskapen om ekosystemens värden. Förändring bör göras i syfte att mer kostnadseffektivt nå miljömålen och bidra till att utveckla principen om att det är förorenaren som betalar (Miljödepartementet, 2014).

Kompensation som begrepp har ett latinskt ursprung och används i betydelsen att ersätta, uppväga, utjämna, gottgöra eller avväga aspekter mot varandra. Således utgör begreppet något mer än att minimera och undvika (Grahn Danielson, Rönn & Swedberg, 2015). Rönn (2019) lyfter hur kompensation som begrepp används i olika betydelse och sammanhang i samband med exploatering av naturmiljöer. Språkbruket varierar men den bakomliggande principen är att exploatören på olika sätt ska ersätta skador i miljön. Kompensation kommer till uttryck i krav på att gottgöra, ersätta, återskapa, avväga och balansera ingrepp i områden av olika värden (Rönn, 2019). Darpo, Forsberg, Pettersson och Zetterberg (2019) beskriver hur grundtanken med kompensationsåtgärder är att åtgärderna ska tillämpas i syfte att kompensera för biodiversitetsförluster som sker trots förebyggande och mildrande åtgärder. I en svensk kontext har kompensationsåtgärder

diskuterats inom ramen för begreppet ”ekologisk kompensation”. Kompensationsåtgärder avser en åtgärd som kompenserar för den förväntade skadan av en verksamhet eller åtgärd. Ekologisk kompensation definieras däremot annorlunda och avser gottgörelsen eller ersättningen av skada på naturmiljö som utgör allmänna intressen, såsom arter, naturtyper, ekosystemfunktioner och upplevelsevärden. Gottgörelsen kan ske genom att den som orsakat skadan tillför nya värden eller säkerställer befintliga värden som annars skulle gå förlorade (Darpö, Forsberg, Pettersson & Zetterberg, 2019). Ekologisk kompensation är ett begrepp som har och kan ges olika betydelse i olika sammanhang. Ekologisk kompensation som begrepp används på flera planeringsnivåer, från konkreta och avgränsade åtgärder i projekt till övergripande projekt på samhällsnivå. Kompensationsåtgärder förekommer på tre olika nivåer; som verktyg inom samhällsplaneringen, som arbetsmetod i kommunernas planering samt som åtgärd i projekt (Grahm Danielson, Rönn & Swedberg, 2015). Trots god planering och tillämpning av begränsningsåtgärder som syftar till att undvika eller minska negativa effekter på naturliga livsmiljöer lyfter Iuell et al. (2003) hur det är en omöjlighet att helt undvika de negativa effekterna av exploatering. Denna insikt har i många europeiska länder lett till principen om ekologisk kompensation (Iuell et al., 2003).

GRÖNA VÄRDEN OCH EKOSYSTEMTJÄNSTER

Grönska är av stor betydelse för en stads karaktär, för staden som livsmiljö samt utgör en del av staden som helhet. Den urbana grönska har kommit att uppmärksammas allt mer i samband med pågående urbanisering och förtätning där grönområden tas i anspråk (Tallhage, 1994). Grönområden konkurrerar på så sätt med exploatering av byggnader och infrastruktur. Dock lyfter Naturvårdsverket (2019) hur man måste komma ihåg att ett modernt samhälle använder sig av olika typer av naturresurser såväl som ekosystemtjänster. Ekosystemtjänster inkluderar allt det människan kan dra nytta av i ett fungerande och levande ekosystem (Naturvårdsverket, 2019). Det finns en mängd exempel på vad ekosystem kan bidra med. Exempelvis kan grönska påverka luftkvaliteten positivt samt reglera lufttemperaturen (Bucht & Persson, 1995). Grönområden bidrar även till ökad koncentrationsförmåga och har en positiv påverkan på stress (Limén et al., 2011). En viktig åtgärd för att bidra till den biologiska mångfalden är att säkerställa att det finns ekologiska samband i naturen, så att arter kan röra sig mellan olika livsmiljöer och föröka sig (Naturvårdsverket, 2019). Vidare har vegetationen i staden visats ha stor betydelse för stadsklimatet och för de som bor i staden. Träd kan exempelvis rena luft och bidra med en bättre luftkvalitet, dämpa vind samt utjämna temperaturskillnader (Bucht & Persson 1995). Grönområden och särskilda områden med träd kan också ha en avgörande roll i att anpassa städer till klimatförändringarna. Men för att bidra med dessa tjänster måste träden vara friska, växande och långlivade (Sjöman, Gunnarsson, Pauleit & Bothmer, 2012). På så sätt är grönska avgörande för en hållbar stad och gröna städer likställs ofta med just hållbara städer. Därför bör man värdera, planera, sköta och värna om den urbana grönskan (WWF, u.å.).

BIOLOGISK MÅNGFALD OCH HUSHÅLLNING MED EKOLOGISKA RESURSER

Ur ett ekologiskt perspektiv bidrar människans livsstil till ett ohållbart samhälle som i allt större utsträckning gör anspråk på jordens yta. Människans aktiviteter med urbanisering och utnyttjande av naturresurser skändar således naturens livsutrymme (Andrén, 2009). För att ge olika ekosystem det utrymme och skydd som de kräver och förtjänar är det således av största vikt att människan får en förståelse för naturens fulla värde. Därav har olika kompensationsåtgärder och monetära värdesättningar av ekosystem tagits fram. Vilket Hedenfelt (2013) beskriver är av största vikt då förlusten av biologisk mångfald fortsätter att tära på vår planet. Exploatering, bebyggelse och markberedning ger upphov till påverkan på mark- och vattenområden vilket i många fall har en negativ påverkan för den biologiska mångfalden (Hedenfelt, 2013). Vidare anser Darpö, Forsberg, Pettersson och Zetterberg (2019) att åtgärda en negativ påverkan på den biologiska mångfalden kan innefatta införandet av någon typ av skyddsåtgärd eller kompensationsåtgärd. Förlusten av biologisk mångfald är en utmaning i världen som helhet, såväl som inom EU och Sverige (Darpö, Forsberg, Pettersson & Zetterberg, 2019). Inom EU sätts mål upp för att motverka denna trend och ett av de senaste målen är att ingen nettoförlust av biologisk mångfald och ekosystemtjänster ska ske efter år 2020. Målet är en del av en omfattande strategi för att försöka stoppa förlusten av biologisk mångfald inom unionen och strategin är i sin tur en del av EU:s implementering av den strategiska plan för biodiversitet som utarbetats inom ramen för konventionen om biologisk mångfald (Europeiska unionen, 2011). Kompensationsåtgärder är ett verktyg för att nå målet om ingen nettoförlust av biologisk mångfald. Men frågan är om människan har rätten att själva sätta ett värde på biologisk mångfald och ekosystemtjänster. Exempelvis lyfter Jansson et al. (2015) hur en sådan värdering inte blir realistisk och riktig utifrån ekosystemets egenvärde. Den biologiska mångfalden kanske måste bevaras med hänsyn till andra värden än nyttan för oss människor. Vi som människor kanske måste bevara dess värden eftersom vi inte har någon egentlig rätt att inte göra det (Jansson et al., 2015).

Att hushålla med resurser där de ekologiska resurserna är knappa anser Hedenfelt (2013) är ett av de viktigaste sambanden gällande ekonomi och ekologi. Jansson et al. (2015) anser hur det på grund av samhällets uppbyggnad kring ekonomi är nästintill ofrånkomligt att monetärt värdera ekosystem och dess tjänster. Således kan ekosystemens värden anpassas och uttryckas genom det ekonomiska verktyget på ett sätt som samhället accepterar och begriper inom vad som anses vara viktigt för samhällsutvecklingen. Det kan i sin tur leda till att värdet av naturens ekosystem förstås av människan, för att sedan leda till att människan hushåller med de ändliga naturliga resurserna (Jansson et al., 2015).

LAGSTIFTNING OCH KOMMUNAL FYSISK PLANERING

Ekologisk kompensation behandlas till viss del i den svenska lagstiftningen då främst med koppling till kommunal fysisk planering. De lagstiftningar som reglerar planprocessen i Sverige är Plan- och bygglagen (SFS 2010:900) samt Miljöbalken (SFS

1998:808). Syftet med Plan- och bygglagen (SFS 2010:900) enligt 1 kapitlet 1 § är att *“med hänsyn till den enskilda människans frihet, främja en samhällsutveckling med jämlika och goda sociala levnadsförhållanden och en god och långsiktigt hållbar livsmiljö för människorna i dagens samhälle och för kommande generationer”*. Genom Plan- och bygglagen (SFS 2010:900) är det således varje kommuns angelägenhet att ansvara för sin långsiktiga utveckling genom att planlägga användningen av mark och vatten. Vilket innebär att kommunen genom Plan- och bygglagen (SFS 2010:900) juridiskt kan kontrollera exempelvis fastigheter, grönområden och parker. Syftet med Miljöbalken (SFS 1998:808) enligt 1 kapitlet 1 § är att *“främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö. En sådan utveckling bygger på insikten att naturen har ett skyddsvärde och att människans rätt att förändra och bruka naturen är förenad med ett ansvar för att förvalta naturen väl”*. För att detta ska vara möjligt ska Miljöbalken (SFS 1998:808) tillämpas så att exempelvis biologisk mångfald bevaras, allt för att så långt som möjligt trygga en långsiktig och god hushållning av mark, vatten och fysisk miljö. Vilket i sin tur innebär att värdefulla naturmiljöer måste skyddas och vårdas. Det går således att konstatera att Miljöbalken (SFS 1998:808) ska tillämpas för att skydda miljön och människors hälsa mot olika skador och olägenheter.

Ekologisk kompensation regleras marginellt i de båda lagstiftningarna som reglerar planprocessen. I Plan- och bygglagen (SFS 2010:900) finns det inte någon beskrivning av ekologisk kompensation, balanseringsprincip eller något begrepp med jämförbar definition. Det enda som uttrycks är gällande skydd, som exempelvis i 2 kapitlet 6 § där det beskrivs hur miljömässiga värden vid planläggning ska skyddas. Miljöbalken (SFS 1998:808) reglerar kompensation framför allt vid exploatering av naturmiljöer som är av allmänt intresse. Vidare uttrycks det hur tillstånd och dispens är förenat med skyldigheter för exploatören. Exploatören är skyldig att bekosta och utföra särskilda åtgärder för att således kompensera för intrång på allmänintresse (Rönn, 2019). I Miljöbalken (SFS 1998:808) 16 kapitlet 9 § beskrivs det hur *“Tillstånd eller dispens och upphävande av tillstånd eller dispens får förenas med skyldighet att utföra eller bekosta (...) särskild undersökning av berört område, (...) särskilda åtgärder för att bevara berört område, och (...) särskilda åtgärder för att kompensera det intrång i allmänna intressen som verksamheten medför”*. Föregående krav kan således användas för att formulera kompensationsåtgärder med stöd i Miljöbalken (SFS 1998:808).

Det är kommunen som bestämmer om ett planarbete ska påbörjas eller inte. Vilket brukar nämnas som det kommunala planmonopolet som regleras i Plan- och bygglagen (SFS 2010:900). I startskedet kan privatperson, företag eller organisation som vill utföra en åtgärd som kräver ny eller ändrad detaljplan ansöka om planbesked hos kommunen. I beskedet meddelar kommunen om de kommer inleda detaljplanarbetet eller ej, ett beslut som ej går att överklaga. Kommunen kan också inleda detaljplanearbete utan planbesked. En avgift kan tas ut för planbeskedet samt för upprättandet av en detaljplan i form av

planavgift eller planavtal (Boverket, 2016). På så sätt har kommunerna ett stort ansvar och makt att reglera den kommunala fysiska planeringen.

Den kommunala fysiska planeringen avser den verksamhet som syftar till att reglera hur mark och vatten ska användas. Olika planer, exempelvis detaljplaner och översiktsplaner, används för att reglera och styra kommunens utveckling. Boverket (2014a) beskriver hur en kommun genom en detaljplan kan reglera användningen av mark- och vattenområden samt bebyggelse. Dessa planer får rättsverkan och den bedömning som görs i en detaljplan ger ramarna för prövningen av framtida bygglovsärenden. Kommunen kan på så sätt genom en detaljplan pröva ett områdes lämplighet för bland annat bebyggelse, både när det handlar om att bygga nytt eller när bebyggelse ska ändras eller bevaras. Detaljplanen är rättsligt bindande och medför i princip rätt att bygga i enlighet med vad planen visar. Detaljplanen gäller till dess den ersätts, ändras eller upphävs (Boverket, 2014a). Detaljplanen syftar till ett avgränsat område medan översiktsplanen berör övergripande och målrelaterade frågor för hela kommunen. Således ska översiktsplanen vägleda samt ha inverkan på prövning med stöd av miljöbalkens allmänna hänsynsregler. Översiktsplanen kan på så sätt påverka kommunens mark- och vattenanvändning ur såväl ett brett som ur ett mer konkret perspektiv, vid exempelvis användning, utveckling och bevarande (Darpö, Forsberg, Pettersson & Zetterberg, 2019). Riktlinjer i översiktsplanen har också stor inverkan på detaljplaneprocessen, för under framtagandet av översiktsplanen fastställs beslut som förankras på statlig nivå. Förankringen sker exempelvis genom att kommunen vid framtagandet av en översiktsplan samråder med Länsstyrelsen. Vid framtagande av en detaljplan ska planförslaget stämma överens med översiktsplanens intentioner, men avsteg kan göras. Vilket påverkar bland annat val av planförfarande samt detaljplaneprocessen på så sätt att gällande översiktsplan kan stödja de beslut som tas i detaljplanen (Boverket, 2018c).

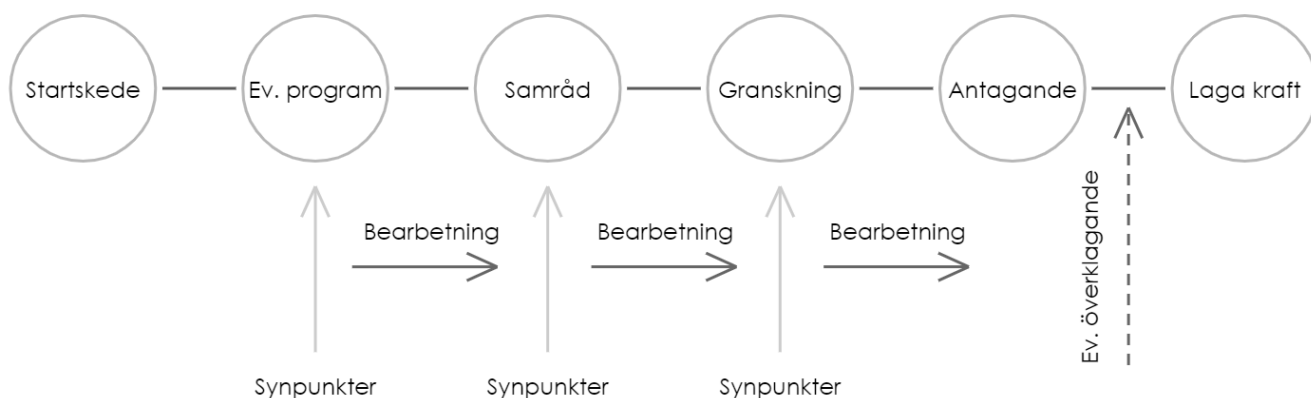
Länsstyrelsen har i detaljplaneprocessen en betydande roll då de ansvarar för att företräda och samordna statens intressen samt ta fram underlag för den kommunala planeringen. Länsstyrelsen ska särskilt bevaka miljökvalitetsnormer, riksintressen, strandskydd, regional samordning samt bevaka frågor som rör hälsa och säkerhet (Plan- och bygglagen, 2010:900). Länsstyrelsen har på så sätt avgörande makt i planprocessen och vid plangenomförandet då Länsstyrelsen har rätt att överpröva kommunens beslut att anta, ändra eller upphäva detaljplaner. Under detaljplaneprocessen beaktar kommunen de yttranden som Länsstyrelsen erhållit under samrådet, granskningen och efter antagandet av detaljplanen (Boverket, 2017b).

Planprocessen

Framtagandet av en detaljplan görs enligt en definierad process (se figur 1) i syfte att säkra insyn och få fram ett bra underlag för beslut (Boverket, 2015a). På så sätt utgör planprocessen ett forum för att i största möjliga mån skapa förståelse och acceptans hos de som påverkas av planeringen. Det första steget i processen kan vara ett planprogram

vilket tas fram om det inte är uppenbart onödigt för framtagandet av detaljplanen. Planprogrammet beskriver planens utgångspunkter och mål och kan på så sätt underlätta det kommande detaljplanearbetet. När programhandlingarna är färdiga sänds de på programsamråd där allmänheten, myndigheter och organisationer har möjlighet att lämna synpunkter. Efter programsamrådet beslutar kommunen om planarbetet ska fortgå samt vilken riktning planarbetet ska ta (Boverket, 2016). Därefter påbörjas arbetet med att upprätta en detaljplan.

Vid framtagandet av en detaljplan kan kommunen välja mellan tre olika förfaranden: standardförfarande, utökat förfarande och samordnat förfarande. Val av förfarande utgår från det enskilda ärendets förutsättningar och regleras av Plan- och bygglagens (SFS 2010:900) femte kapitel. Boverket (2015a) beskriver hur standardförfarande tillämpas då planförslaget är förenligt med gällande översiktsplan och länsstyrelsens granskningsyttrande, om planförslaget ej är av betydande intresse för allmänheten eller i övrigt stor betydelse. Planförslaget får inte heller antas medföra betydande miljöpåverkan. Om något av dessa kriterier inte stämmer tillämpas utökat förfarande. I val av förfarande gör kommunen en bedömning av vilken effekt och påverkan planen antas ha på sin omgivning (Boverket, 2015a).



Figur 1. Planprocessen.

För att möjliggöra för insyn i planprocessen sänds planförslaget ut på samråd. Synpunkter inhämtas från berörda medborgare, myndigheter och kommunala förvaltningar (Boverket, 2016). Enligt Plan- och bygglagen (SFS 2010:900) ska de synpunkter som inkommit under den tid planförslaget varit ute på samråd redovisas i en samrådsredogörelse. I redogörelsen bemöter kommunen de kommentarer och synpunkter som inkommit. I samrådsredogörelsen ska också framgå kommunens ställningstagande till yttrandet. Boverket (2018a) beskriver hur samrådsredogörelsen ger insyn i kommunens resonemang i ett tidigare skede och visar på vilka som har eller inte har fått sina synpunkter tillgodosedda. Samrådsredogörelsen kan utgöra ett värdefullt dokument om planen överklagas. Länsstyrelsen yttrande bör inkluderas i samrådsredogörelsen i

syfte att dessa synpunkter ska komma allmänheten till känna (Boverket, 2018a). En sammanställning av synpunkter görs också i samband med granskning eller utställning, vilket också regleras i Plan- och bygglagen (SFS 2010:900). Granskningsutlåtande innehåller en redovisning av kommunens ställningstagande och förslag med anledning av de inkomna synpunkterna. Om kommunen inte tillgodoser de inkomna synpunkterna bör motiveringen bakom detta beslut tydligt framgå (Boverket, 2014b). Om synpunkterna leder till större förändringar i planhandlingarna upprepas granskningsskedet. När granskningstiden har gått ut antar kommunfullmäktige, kommunstyrelsen eller byggnadsnämnden detaljplanen. Detaljplanen vinner sedan laga kraft tre veckor efter det att planen antagits, om ingen överklagan inkommit under denna tid (Boverket, 2016).

Planhandlingar

När en kommun påbörjar arbetet med en detaljplan upprättar de ett antal handlingar och dokument, vissa av dem är obligatoriska och andra är kompletterande. En detaljplan består av en plankarta med tillhörande planbestämmelser (Plan- och bygglagen, 2010:900). Plankartan visar det geografiska område som planen omfattar. Det ska i plankartan framgå hur planområdet delas upp för olika ändamål och vilka bestämmelser som gäller för de olika delområdena. Det är detaljplanekartan som är den juridiskt bindande handlingen. Till detaljplanekartan finns en planbeskrivning (se figur 2) som bland annat redogör för planens syfte, förutsättningar, genomförande och konsekvenser. I planbeskrivningen ska det också framgå om detaljplanen avviker från gällande översiktsplan samt om kommunen avser ingå exploateringsavtal eller markanvisningsavtal (Boverket, 2014c).



Figur 2. Detaljplan med tillhörande planbeskrivning samt Undersökning om betydande miljöpåverkan och eventuell Miljökonsekvensbeskrivning och utredningar.

Kommunen ska under planprocessen undersöka om berört mark- eller vattenområde är lämpligt för det ändamål detaljplanen avser (Plan- och bygglagen, 2010:900). Vilket innebär att kommunen under planprocessen kan behöva göra undersökningar och utredningar som utreder detta (Boverket, 2017a). Dessa handlingar är på så sätt kompletterande planhandlingar och kan exempelvis beröra markgeoteknik, markföroreningar, dagvatten eller buller. Utredningar kan också beröra förslag på kompensationsåtgärder för berört planområde.

Miljöbedömningar i planprocessen

I samband med att en ny detaljplan tas fram eller att en befintlig detaljplan ändras ska kommunen ta ställning till om genomförandet av detaljplanen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan eller ej (Plan- och bygglagen, 2010:900). För att ta reda på om planförslaget medför betydande miljöpåverkan ska förslag till detaljplan genomgå en undersökning. Boverket (2018b) förtydligar hur denna undersökning motsvarar det som tidigare kallats för behovsbedömning. Resulterar undersökningen i ett ställningstagande att detaljplanen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan på miljön, hälsan eller hushållningen med mark och vatten ska en miljökonsekvensbeskrivning upprättas (Boverket, 2018b). Miljökonsekvensbeskrivningen är ett särskilt dokument där konsekvenserna av en föreslagen åtgärd ska framgå. I en miljökonsekvensbeskrivning ska rimliga alternativ till planförslaget och uppgifter om olika aspekter av miljöförhållanden framgå. Miljöförhållandena och miljöns sannolika utveckling om planen inte genomförs ska också redovisa, tillsammans med uppgifter om de åtgärder som planeras för att förebygga, hindra, motverka eller avhjälpa betydande negativa miljöeffekter (Miljöbalken, SFS 1998:808). Det går att identifiera en relation, såväl som skillnader mellan en miljökonsekvensbeskrivning och kompensationsåtgärder. Exempelvis behandlar båda grönska och ekologiska värden. Dock är en miljökonsekvensbeskrivning striktare och utgör ett krav i planprocessen. Vidare bevakar och kontrollerar Länsstyrelsen miljökonsekvensbeskrivningen. Kompensation är istället en frivillig åtgärd där kommunen själva tillämpar metoden i syfte att bevara kommunens gröna värden. Den stora skillnaden är att en miljökonsekvensbeskrivning utreder vad som finns på platsen idag och hur det påverkas av exploatering utan att ta hänsyn till kompensation. Kompensation tillämpas i ett bredare perspektiv och utreder hur man ska bygga upp värdet i stort.

Plangenomförande

Efter det att detaljplaneskedet är genomfört och detaljplanen har vunnit laga kraft ska detaljplanen genomföras, även det har viss reglering. Genomförandet av en detaljplan regleras vanligtvis genom olika typer av genomförandeavtal. När kommunen är markägare kallas detta genomförandeavtal för markanvisningsavtal och när någon annan äger marken kallas det för exploateringsavtal (Boverket, 2015b). Markanvisningsavtalet definieras i Plan- och bygglagen (SFS 2010:900) som en överenskommelse mellan en kommun och en byggherre vilken ger byggherren ensamrätt att under en begränsad tid och under givna villkor förhandla med kommunen om överlåtelse eller upplåtelse av ett av kommunen ägt markområde för bebyggande. Exploateringsavtalet regleras också i Plan- och bygglagen (SFS 2010:900) och definieras som ett avtal om genomförande, av en detaljplan, mellan kommunen och byggherren eller en fastighetsägare avseende mark som ej är i kommunens ägo (Plan- och bygglagen, 2010:900). Ett genomförandeavtal kan bland annat reglera skyddsåtgärder som exempelvis bullerskydd, hur gator eller grönområden ska utformas samt vem som ska bygga grönområdet och gatorna.

METOD

I detta kapitel redogör vi för de metoder som tillämpats i studien för att utreda hur Skånes kommuner arbetar med ekologisk kompensation i detaljplaneprocessen. I den här studien tillämpas metoden enkätundersökning vilken besvarats av kommuner i Skåne samt metoderna fallstudie och dokumentanalys på planhandlingar från Helsingborgs stad, Svedala kommun och Lomma kommun.

KVALITATIV FORSKNING

Studiens metoder utgår från ett kvalitativt tillvägagångssätt för att finna mönster och skapa en förståelse för hur olika företeelser hänger samman kontextuellt. Denscombe (2009) lyfter hur kvalitativ forskning utmärker sig på grund av att undersökningsenheterna är begränsade och har en hög detaljrikedom. Vidare går kvalitativ forskning att tillämpa på ett otal olika material, från skrift till ljud. Kvalitativ forskning är dock inte lika lätt presenterat som kvantitativ, som presenteras med hjälp av siffror och tabeller. Dock är det även här som tyngden i en kvalitativ undersökning ligger. Det empiriska materialet som samlats in och tolkas av forskaren är det som forskningsresultatet av den kvalitativa undersökningen bygger på (Denscombe, 2009). I den här studien lämpar sig därav ett kvalitativt tillvägagångssätt då studien syftar till att få en djupare och bredare bild av ekologisk kompensation inom lagakraftvunna detaljplaner i tre skånska kommuner.

Enkätundersökning

I denna studie skickades en enkät ut till alla Skånes 33 kommuner. Enkätfrågorna var öppna och eventuella följdfrågor kunde klargöras via mejl. Följande frågor skickades:

- *Arbetar ni i kommunen med ekologisk kompensation inom detaljplaneprocessen, i så fall på vilket sätt?*
- *Finns det exempel på lagakraftvunna detaljplaner där ni tillämpat ekologisk kompensation i planen/planprocessen?*

Mejlen skickades till de tjänstepersoner som vi ansåg mest lämpade utifrån de uppgifter vi kunde hitta på kommunernas hemsida. Vi skickade exempelvis mejl till planarkitekter som på kommunens hemsida står som kontaktperson eller till kommunens servicecenter. De kommuner som ej svarade skickade vi en påminnelse till efter en vecka. Därefter väntade vi ännu en vecka och skickade ännu en påminnelse. De kommuner som ej svarade då valdes bort från studien.

Enkätundersökning är en metod som kan används i fallstudier för att tillhandahålla information från ett stort antal respondenter (Denscombe, 2009). Metoden innebär att respondenten själv, utan att intervjuarens deltagande, fyller i svaren på frågor ställda i ett formulär (Trost, 2012). I denna studie används metoden för att kartlägga huruvida Skånes

kommuner arbetar med ekologisk kompensation inom detaljplaneprocessen och i så fall på vilket sätt. Enkätundersökningen användes också för att identifiera exempel på lagakraftvunna detaljplaner där kommunen tillämpat ekologisk kompensation i planen eller planprocessen. Utifrån detta kunde vi i studien avgränsa oss till ett antal kommuner och detaljplaner, enkätundersökningen fungerade på så sätt som en urvalsprocess. Denscombe (2009) lyfter hur enkätundersökning som metod har fördelen att alla respondenter svarar på samma frågor, vilket gör det lättare att analysera erhållna data. Vidare anses metoden positiv ur den synpunkt att respondenterna kan svara på frågorna i egen takt. Respondenterna kan dock begränsas av de givna frågorna och de eventuella svarsalternativ som finns, samt att forskaren inte kan ställa följdfrågor som får respondenten att utveckla sitt svar (Denscombe, 2009). Genom enkätundersökningen fick vi intressanta svar gällande hur kommunerna arbetar med ekologisk kompensation samt varför detta arbetssätt inte tillämpas i den kommunala planeringen. Dessa enkätsvar utgör tillsammans med fallstudien och det teoretiska ramverket grunden för studiens analys.

Fallstudie

Studien utgörs av en kvalitativ fallstudie baserad på tre detaljplaner från tre skånska kommuner. De tre kommunerna; Helsingborgs stad, Svedala kommun och Lomma kommun valdes ut genom enkätundersökningen. De kommuner som vi i fallstudien använt oss av är således de som genom enkätundersökningen svarat att de arbetar med ekologisk kompensation samt att de har exempel på lagakraftvunna detaljplaner. Det var åtta kommuner; Lunds kommun, Simrishamns kommun, Helsingborgs stad, Svedala kommun, Skurups kommun, Malmö stad, Landskrona stad och Lomma kommun, som svarade att de arbetar med ekologisk kompensation. Av dessa kommuner valde vi sedan ut Helsingborgs stad, Svedala kommun och Lomma kommun samt en detaljplan från varje kommun som vunnit laga kraft. Dessa tre kommuner valdes då de erhållna planhandlingarna var av tillräcklig kvantitet för oss att studera. De studerade kommunerna valdes på så sätt ut då de tillämpade ekologisk kompensation i detaljplaneprocessen och hade exempel på lagakraftvunna detaljplaner av tillräcklig kvantitet. De kommuner som valdes bort gjorde det då de inte hade exempel på lagakraftvunna detaljplaner alternativt berörde de erhållna planhandlingarna inte kompensation i tillräcklig utsträckning.

Enligt Denscombe (2009) lämpar sig en fallstudie som tillvägagångssätt när forskaren vill undersöka en fråga på djupet och tillhandahålla en förklaring som kan hantera komplexiteten och subtiliteten i verkliga situationer. En fallstudie fokuserar på en förekomst av ett fenomen i avsikt att tillhandahålla en djupgående redogörelse för händelser, processer, enheter eller förhållande som förekommer i ett särskilt fall. Genom att se till hur olika situationer hänger samman går det att få en bredare förståelse för det specifika fenomenet (Denscombe, 2009). Fallstudie lämpar sig i denna studie då det möjliggör för oss att få en djupare förståelse för vilka möjligheter, utmaningar och hinder detaljplanen har som verktyg för ekologisk kompensation. Denscombe (2009) beskriver

även andra fördelar med fallstudie som metod, exempelvis tillåter den en rad olika källor, olika typer av data samt olika typer av forskningsmetoder inom ramen för undersökningen. Det går exempelvis att kombinera observationer av händelser med inslag av dokument samt informella intervjuer. En fallstudie lämpar sig även vid småskalig forskning då metoden koncentrerar ansträngningar på en eller några få undersökningsplatser. Fallet eller fallen som tas upp i en fallstudie väljs inte ut slumpmässigt utan väljs ut från en lång rad situationer med utgångspunkt i kända attribut (Denscombe, 2009).

I den här studien baseras urvalet till stor del på den kommunala tjänsteperson vi genom enkätundersökning var i kontakt med och huruvida denna person hade kännedom om lagakraftvunna detaljplaner där ekologisk kompensation tillämpats. Vidare baserades urvalet på om vi ansåg att den lagakraftvunna detaljplanen hade tillhörande handlingar av tillräcklig kvantitet och kvalitet för oss att studera. Vissa kommuner valdes bort då de gav exempel på detaljplan där kompensationsåtgärden hanterade kulturvärden, vilket vi har valt att bortse från i denna studie. Yin (2014) beskriver att metoden fallstudie bör användas då arbetets frågeställningar baseras på frågor som är förklarande. Detta beror på att sådana frågor handlar om att studera länkar som behövs spåras över tid, snarare än bara tillfälliga frekvenser eller incidenter. Metoden lämpar sig också då man vill gå på djupet av ett fenomen eller en situation (Yin, 2014).

Vidare har fallstudie som forskningsmetod kritiserats utifrån att resultatet är svårt att generalisera då de är specifika för den kontext och den plats som studerats (Denscombe, 2009). Även Yin (2014) beskriver hur det finns en stereotypisk bild av att fallstudie som metod och att resultaten därmed kommer ifrågasättas. Flyvbjerg (2006) tydliggör detta genom att beskriva hur det finns en vedertagen fördom om att det inte går att generalisera utifrån enbart ett fall, det behövs flera fall, och därmed kan en fallstudie inte bidra till forskningen. Flyvbjerg (2006) bemöter denna fördom genom att dels beskriva hur ett strategiskt val av fall kan ge underlag för ett resultat som går att generalisera (Flyvbjerg, 2006). Vi menar dock att det resultat som framkommer av denna studie ska ses som vägledande för hur en kommun kan arbeta med ekologisk kompensation, varför man bör arbeta med kompensation samt vilka brister som finns i lagstiftning och andra vägledande policydokument. Denna studie utgår från kommuner med specifika förutsättningar och studiens resultat är på så sätt inte applicerbart i alla kommuner och sammanhang. Studiens resultat bör på så sätt endast ses som vägledande. Vidare beskriver Flyvbjerg (2006) hur generalisering bara är en av många sätt att ackumulera kunskap. En fallstudie bidrar till kunskapsackumulering inom ett område även om resultatet inte är generaliserbart (Flyvbjerg, 2006).

Dokumentstudie

Dokumentstudie har genomförts på plandokument från respektive planområde i fallstudien. Dokumentanalysen baseras på lagakraftvunna detaljplaner med tillhörande

planbestämmelser och planbeskrivning samt på dokument som tagits fram under planprocessen, så som miljökonsekvensbeskrivning, utredningar samt samrådsredogörelse och granskningsutlåtande.

Dokumentanalys på plandokumentet genomfördes i syfte att se hur Helsingborgs stad, Svedala kommun och Lomma kommun arbetar med ekologisk kompensation i detaljplan och vad som påverkar detta arbete. Textanalys som metod lämpar sig i denna studie då metoden används för att analysera innehållet i olika slags texter och tryckt material (Fejes & Thornberg, 2009). Genom textanalys går det att se vad en text framställer som relevant utifrån vad texten innehåller, vilka prioriteringar som gjorts samt vilka värderingar som förs fram (Denscombe, 2009). Bergström och Boréus (2012) lyfter hur innehållsanalys är ett verktyg för att finna mönster i större textmängder samt för att jämföra olika texter eller textmängder från olika tidpunkter (Bergström & Boréus, 2012). Vilket är av största vikt för att förstå helheten och få en bredare bild av hela planeringsprocessen. Metoden används dock inte utan svårigheter, Denscombe (2009) beskriver exempelvis hur resultatet av analysen inte är helt lättpresenterad. Det är viktigt med en förståelse och acceptans kring att all data inte går att presentera samt att forskaren därmed måste fungera som redaktör för att identifiera och prioritera analysens mest centrala delar (Denscombe, 2009).

Textanalys som baseras på dokument har fördelen att de innehåller stora mängder med information som är relativt enkelt att tillhandahålla. De analyserade dokumenten är en beständig källa som är tillgänglig för offentlig granskning vilket ökar dess trovärdighet. Vid innehållsanalys är det också viktigt att ha i åtanke att dokumenten är producerade i ett annat syfte och hur analysen kan lägga vikt vid något som är taget ur sin kontext (Denscombe, 2009). I denna studie har vi vid läsning av plandokument försökt ta hänsyn till detta och haft i åtanke att planhandlingarna är ett resultat av politiska beslut i syfte att möjliggöra för exploatering. Vidare finns det risk för att tolkningar görs samt att förklaringen blir förenklad. Vi som forskare är väl medvetna om dessa risker och lyfter därför ett antal av dem i metoddiskussionen. Fejes och Thornberg (2009) beskriver hur utmaningen med en innehållsanalys är att skapa en mening i en massiv mängd data, där det handlar om att skilja mellan vad som är betydelsefullt och inte. Då varje studie är unik kommer även det analytiska arbetssättet att vara det, i metoden utgör det mänskliga elementet både en svaghet och en styrka. Svagheten ligger i beroendet av forskarens tidigare färdigheter, självdisciplin och kreativitet. Medan styrkan ligger i att forskarna tillåter mänskliga instinkter och erfarenheter generera nya förståelser. Forskaren är ett centralt verktyg i denna metod och därav är resultatet till stor del beroende av forskaren som människa (Fejes & Thornberg, 2009).

Det finns olika tillvägagångssätt för den kvalitativa analysprocessen, dock kan tillvägagångssättet för innehållsanalys sammanställas i fem steg. Till en början samlas data in, vilken förbereds och organiseras. I ett andra steg läses materialet in och forskaren får

därigenom en känsla och en förståelse för materialet. Tredje steget innefattar tolkning och kategorisering för att finna koder och nyckelord. Därefter verifieras data för att ge forskaren en trovärdighet och i ett sista steg presenteras data, vilket kan ske på olika sätt (Denscombe 2009). För att få en djupare förståelse för hur ekologisk kompensation behandlas i detaljplan har vi därför använt oss av de fem stegen. Exempel på nyckelord som uppmärksammats under analysprocessen är ekosystemtjänster, gröna värden, balanseringsprincipen och kompensationsåtgärder.

ARBETSFÖRDELNING

Insamlingen av empiriskt material, utformning av enkätundersökning och utförd dokumentstudie har gjorts tillsammans. Till stor del har skrivandet av uppsatsen gjorts gemensamt och de fåtal delar som skrivits separat har därefter bearbetats tillsammans. Således står vi båda som författare bakom all text i uppsatsen. Även analysen av empiriskt material, den avslutande diskussionen och studiens slutsats har genomförts och skrivits gemensamt. De illustrationer och figurer som finns i uppsatsen har illustrerats och digitalt bearbetats gemensamt.

METODDISKUSSION

I en vetenskaplig studie är det av vikt att som forskare känna till styrkor och svagheter i valda metoder i relation till studiens syfte och empiriska material. I denna studie utgör tolkning av materialet en utmaning då det är vi som forskare som utifrån vårt perspektiv drar slutsatser från en stor mängd av information. Vilket gör att information kan tas ur sin rätta kontext för att anpassas till studiens perspektiv. Vidare kan eventuell begreppsproblematik ha påverkat studien. Det finns otaliga begrepp som beskriver ekologisk kompensation, i sin helhet eller delar av det. Det kan ha påverkat studien i en rad olika aspekter. Exempelvis eftersökte vi genom enkätundersökningen detaljplaner som uttryckligen använder sig av begreppet ekologisk kompensation, det kan finnas andra planer där kompensationsåtgärder uttrycks på ett annat sätt och med andra begrepp. Vidare är ekologisk kompensation som begrepp svårdefinierat och under ständig förändring. Inte minst inom den fysiska planeringen där begreppet används på olika sätt. Dock har vi i denna studie hanterat denna utmaning på så sätt att vi utökat definitionen och använder kompensation som ett paraplybegrepp vilket innefattar exempelvis balansering och miljökompensation.

I enkätundersökningen gav en del kommuner exempel på detaljplaner som är under framtagande, men då studien syftar till att granska detaljplaner som har vunnit laga kraft var dessa ej av relevans. De studerade kommunerna kan således ha tillämpat kompensation inom detaljplaneprocessen på ett mer utförligt sätt efter nya riktlinjer, vilka ej var gällande under framtagandet av denna studie. De planer denna studie bygger på kanske således inte ger en representativ bild av hur kommunerna behandlar ekologisk kompensation inom sin verksamhet idag.

En avgörande aspekt av studien är enkätundersökningens utformning och hur respondenterna kan ha begränsats av de givna frågorna som kan ha varit vägledande. En annan avgörande aspekt är utifrån den tjänsteperson som svarade på enkäten och vilken inställning samt bakomliggande uppfattning denna person har kring ekologisk kompensation. Vidare utgör tjänstepersonens enkätsvar och engagemang för frågan en kritisk aspekt som påverkat studien. Studiens resultat förlitar sig även på de förslag på lagakraftvunna detaljplaner som denne tjänsteperson gav exempel på, det kan finnas andra mer lämpade exempel som därav ej uppmärksammats. Vidare går det även att diskutera hur mycket utrymme de olika planerna har fått i studien. Det empiriska resultatet från Helsingborgs stad är exempelvis mindre omfattande och utgör en mindre textmängd än det empiriska resultatet för Lomma kommun och Svedala kommun. Det kan bero på oss som forskare och vilka aspekter vi uppmärksammat samt att detaljplanen i Helsingborgs stad till ytan är mindre. Vi kan dock inte identifiera och fastställa någon specifik orsak till denna skillnad i textmängd. Således vill vi konstatera att denna skillnad i textmängd i det empiriska resultatet inte har påverkat analysen och studien i sin helhet.

Studien syftar ej till att jämföra kommunernas arbete med ekologisk kompensation. Kommunerna har olika förutsättningar och studien syftar till att erhålla en bredare bild av hur de arbetar med ekologiska kompensationsåtgärder. Dock finns det en utmaning i att studien indirekt kan uppfattas som en jämförelse mellan kommunerna eller som en kritiserande analys av kommunernas arbete.

TEORETISKT RAMVERK

Studiens teoretiska ramverk utgör en grund för studiens analys och beskriver samt binder samman olika forskningsaspekter gällande ekologisk kompensation. I detta kapitel introduceras forskning som innehåller teorier och begrepp som är centrala för studien.

HÅLLBAR UTVECKLING

Ett begrepp som är av vikt för studiens teoretiska grund är begreppet hållbar utveckling och dess definition. Hållbar utveckling är ett utbrett och omfattande begrepp som berörs i alla former av planeringsarbete, såväl lokalt, regionalt som statligt. Begreppet hållbar utveckling uppmärksammades för första gången globalt i Brundtlandsrapporten från år 1987. Rapporten skrevs på uppdrag från FN av Världskommisionen för ekonomi och utveckling, även kallad Brundtlandskommisionen (Wheeler & Beatley, 2009). I rapporten definierades hur *”hållbar utveckling är en utveckling som uppfyller dagens behov utan att förstöra möjligheterna för kommande generationer att uppfylla sina egna behov.”* (Delegationen för hållbara städer, 2012, s.12). Denna definition har kommit att bli den mest erkända definitionen av begreppet. Inte nog med att skapa en erkänd definition av begreppet så lyckades även rapporten uppmärksamma behovet av en hållbar utveckling globalt. År 1992 under Riokonferensen vidareutvecklades sedan begreppet i deklarationen Agenda 21, ett handlingsprogram för arbetet med miljö och utveckling. Inom FN tillsattes det en division och kommission som enbart hade i uppgift att arbeta med hållbar utveckling. Utöver det togs det även fram principer för hållbar utveckling inom ett antal olika områden (Wheeler & Beatley, 2009).

Hållbar utveckling är ett tvärvetenskapligt och komplext begrepp som oftast definieras utifrån tre aspekter; ekologisk-, social- och ekonomisk hållbarhet (Campbell, 1996). Ekologisk hållbarhet syftar till att både minska och effektivisera resursanvändningen. Vidare ska den biologiska mångfalden bevaras och exploatering av ändliga resurser begränsas. Utöver det ska även ekologiska risker minimeras eller om möjligt helt undvikas (Hedenfelt, 2013). Social hållbarhet syftar till att främja välfärd och jämlikhet. Inom social hållbarhet är människors hälsa av vikt, såväl som att människor ges möjlighet att utvecklas kulturellt och individuellt. Vidare ska sociala risker minskas eller undvikas och det ska finnas tillgängliga strukturer för delaktighet och stöd (Boström, 2012). UNDP (2016), FN:s utvecklingsprogram, lyfter hur det är svårt att finna en gemensam definition av hållbar utveckling som är applicerbar i alla situationer, i alla länder. Vissa menar att ekonomisk hållbarhet innebär ekonomisk tillväxt medan andra menar att pengar bara är ett medel för att säkra livets nödvändigheter. Dock finns det en gemensam bild av att ekonomisk hållbarhet innebär att motverka fattigdom utan att den sociala- och ekologiska hållbarheten påverkas negativt. Att mäta ekonomisk framgång är inte tillräckligt då pengar i sig inte skapar lycka, välfärd eller god hälsa. Hur pengarna investeras är avgörande för förbättrade levnadsvillkor (UNDP, 2016).

Berke och Conroy (2000) beskriver hur hållbar utveckling består av en dynamisk process vars mål är att samhället ska kunna möta såväl dagens som framtida generationers behov. För att en hållbar utveckling ska vara möjlig anser dock Andrén (2009) att ekologisk-, social- och ekonomisk hållbarhet måste uppnås var för sig. Först då alla tre aspekterna är hållbara var för sig kan det i skärningspunkten eller vid jämvikt av aspekterna möjliggöra för hållbar utveckling (Andrén, 2009). För att en hållbar utveckling ska vara möjlig måste såväl ekologisk-, som social- och ekonomisk hållbarhet främjas. Men att beskriva processen med hållbar utveckling som enbart något positivt för alla tre aspekter kan i sin tur maskera det faktum att processen till stor del består av olika avvägningar och prioriteringar mellan aspekterna, vilket oftast inte resulterar i en något uteslutande positivt för alla tre aspekterna (Boström, 2012).

I teorin och i retoriken är hållbar utveckling som begrepp definierat och det finns en vedertagen uppfattning om att man som planerare bör arbeta med frågan. Dock finns det fortfarande svårigheter med att i praktiken förverkliga visioner om hållbar utveckling. Det beror på att planerare har olika sätt att arbeta med frågan (Isaksson, 2006). Ofta uppstår även konkurrens mellan olika intressen vilket kan leda till att vissa intressen prioriteras före andra. Således uppstår det i planeringen en maktkamp mellan olika aktörer och intressen där det handlar om att uppmärksamma det egna perspektivet (Boström, 2012; Isaksson, 2006). Inom stadsplanering anser både Isaksson (2006) samt van den Bergh och Hofkes (1998) att de ekonomiska intressena ofta prioriteras. Vilket Isaksson (2006) anser kan bero på att kommunala politiker och tjänstemän inte har fullständig kännedom om innebörden av begreppet hållbar utveckling och att det innehåller flera aspekter. Vidare beskriver Isaksson (2006) hur de ekonomiska aspekterna prioriteras då de är enklare att förstå och genererar direkta, kortsiktiga effekter. De ekologiska och sociala aspekterna leder ofta till mer långsiktiga konsekvenser vilket också kan innebära att de på politisk nivå är svåra att adressera ur ett kortsiktigt perspektiv. Frågor om hållbar utveckling inom kommunal planering stannar därför ofta på ett retoriskt plan, även om arbetet med hållbar utveckling är väl implementerat på alla administrativa nivåer i Sverige på ett retoriskt plan (Isaksson, 2006). Hur arbetet med hållbar utveckling appliceras i praktiken på en lokal nivå skiljer sig dock från fall till fall, beroende på vilka avvägningar som görs och vilka intressekonflikter som finns på lokal nivå.

Hållbarhet inkluderar ekologiska-, sociala- och ekonomiska dimensioner vilka alla måste beaktas för att uppnå en hållbar utveckling (Campbell, 1996). Den ekologiska hållbarheten är avgörande för en hållbar utveckling. Leita och Ahern (2002) beskriver hur ett mer hållbart tillvägagångssätt behövs för att planera och hantera jordens ändliga resurser. Denna insikt har kommit till att uppmärksammas och erkännas allt mer världen över. Det behövs nya verktyg för att mer effektivt tillämpa ekologiskt hållbara principer i planeringen och hanteringen av dessa resurser. Den ekologiska dimensionen av hållbarhet engagerar och inkluderar processer mellan olika markanvändningar,

ekosystem och biotoper på olika skalor och över tid. Därav är den ekologiska dimensionen avgörande när man planerar för hållbar utveckling (Leitao & Ahern, 2002).

EKOLOGISK KOMPENSATION

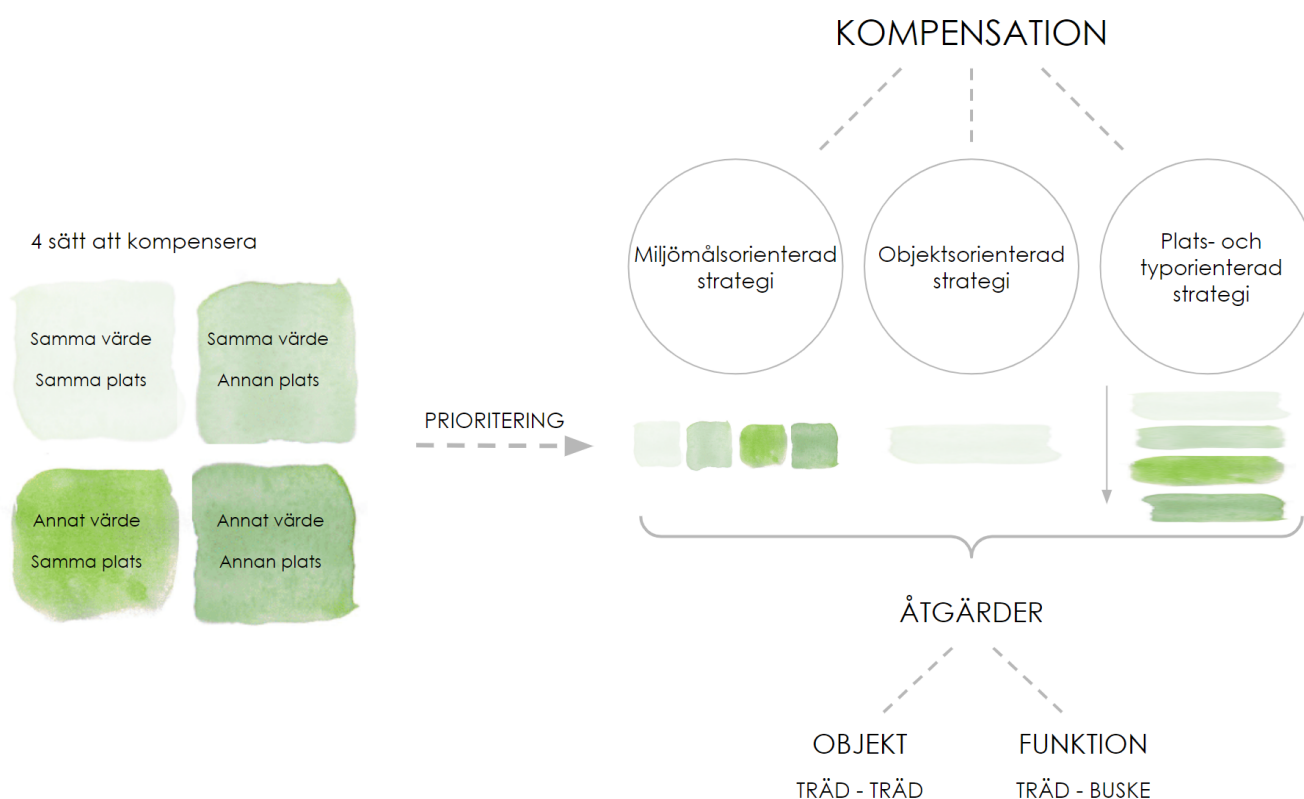
Ekologisk kompensation är en del i processen med att arbeta mot en hållbar utveckling. Rundcrantz och Skärbäck (2003) lyfter hur tillämpningen av kompensationsåtgärder för utvecklingsprojekt diskuteras i såväl Europa som i USA. Detta till följd av pågående urbanisering och exploatering av det europeiska och amerikanska landskapet, vilket skapar ett ökat intresse av nya planeringsmetoder som hanterar förlusten av naturvärden. Sedan 1970-talet har allmänhetens oro för naturen ökat och diskussionen har kommit till att inkludera frågor om hållbarhet. Under 1980- och 1990-talet uppmärksammades möjligheterna att återställa landskap och livsmiljöer (Rundcrantz & Skärbäck, 2003). Persson, Larsson och Villarroya (2015) konstaterar att det finns ett akut behov av nya metoder och riktlinjer för kompensation kopplat till hur cirka 100 000 hektar mark i Europa årligen omvandlas från sitt naturliga tillstånd till följd av den industriella utvecklingen, stadsutvecklingen samt infrastrukturprojekt (Persson, Larsson & Villarroya, 2015). Att arbeta mot en mer hållbar utveckling kan kopplas till bevarandet av den biologiska mångfalden. Trycket och viljan att stoppa och till och med vända den negativa kurvan för den biologiska mångfalden ökar hela tiden. De nordiska länderna har exempelvis anslutit sig till det internationella avtalet *Konventionen om biologisk mångfald*, som togs fram i samband med Agenda 21 för att återställa 15 procent av de försämrade miljöerna fram till år 2020 (Utrikesdepartementet, 1993). Moilanen och Kotiaho (2018) beskriver hur det finns ett omedelbart behov av att hitta sätt att stoppa och vända den negativa kurvan för livsmiljöer i Norden. En av dessa tillvägagångssätt är ekologisk kompensation (Moilanen & Kotiaho, 2018).

Persson (2013) lyfter hur miljökompensation används världen över men att det fortfarande är ett koncept under utveckling. Kompensation som idé handlar om att bibehålla miljöns övergripande kvalitet i de fall miljötillgångar skadas till följd av exempelvis stads- och industriutveckling samt vid vägutbyggnad (Persson, 2013). Kompensation kan användas i syfte att kompensera för förluster orsakade av exploatering. Kompensation är en sista utväg för exploatören som försöker kompensera för oundvikliga skador efter att ha använt någon form av mildringshierarki (Kiesecker, Copeland, Pocewicz & McKenney, 2010). På så sätt kräver kompensation att exploatören först undviker, minimerar och rehabiliterar eventuella effekter på biologisk mångfald så långt som möjligt, innan kompensation sedan tillämpas på kvarstående skada (Bull et al., 2013). Vidare konstaterar Persson, Larsson och Villarroya (2015) hur miljökompensation inkluderar en rad aktiviteter avsedda att motverka de negativa effekterna av utvecklingsprojekt som förblir i miljön efter det att förebyggande och korrigerande åtgärder har genomförts.

Begreppet ekologisk kompensation tillämpas i många fall även om den faktiska åtgärden inte kan definieras som en kompensationsåtgärd vilken fullt ut kompenserar för de skadade naturvärdena. Moilanen och Kotiaho (2018) har identifierat och exemplifierat åtgärder som inte innebär kompensation och åtgärder som enbart innebär partiell kompensation. Exempelvis beskriver de hur ett exploaterat område som tidigare var orört inte kan ersättas med ett annat orört naturområde. Möjligtvis att det kan räknas som kompensation om det kvarstående orörda området förbättras och utvecklas eller om området ändå hade försämrats om det inte behandlats. Att skapa en ersättningsmiljö i syfte att kompensera för skador på en hotad arts population innebär inte heller ekologisk kompensation. Moilanen och Kotiaho (2018) lyfter vidare hur ersättningsmiljön dock kan innebära partiell kompensation, där ingen nettoförlust möjligen kan uppnås för arten av intresse, men nästan alla andra delar av den biologiska mångfalden skulle drabbas negativt. Vidare om en orörd hektar förstörs och kompenseras genom att en nedbruten hektar återställs någon annanstans, skulle det delvis kunna innebära kompensation. Det då en partiell vinst på en hektar inte ersätter den fullständiga förlusten av en orörd hektar. I vissa fall kan dock ingen nettoförlust uppnås genom att flertalet hektar restaureras. Vidare beskriver de hur det inte går att räkna ett område som är avsatt som kompensation för ett exploaterat område flera gånger (Moilanen & Kotiaho, 2018).

STRATEGIER FÖR KOMPENSATIONSÅTGÄRDER

Persson (2011) har identifierat och konceptualiserat strategier för att förstå kompensation. Översiktligt går det att identifiera tre olika strategier (se figur 3) för kompensationsåtgärder. De strategier som identifierats är miljömålsorienterad-, objektsorienterad- samt plats- och typorienterad kompensation. Miljömålsorienterad kompensation fokuserar på lokala, regionala och nationella miljömål och utgår från den åtgärd som ger bäst tillskott av nya miljövärden utifrån relevanta miljömål. Den objektsorienterade strategin fokuserar på objekt och innebär exempelvis hur ett träd ersätts av ett annat träd. Den tredje strategin är plats- och typorienterad och fokuserar på platsen och platsens funktioner och naturvärden. Den plats- och typorienterade strategin är den mest tillämpad i Sverige (Persson, 2011).



Figur 3. Visar hur kompensation kan delas in i tre strategier. Illustrationen visar också fyra sätt att applicera kompensationsåtgärder och vilka sätt som är applicerbara i respektive strategi utifrån prioritering. Åtgärder för kompensation kan delas in efter om åtgärden är baserad på objekt eller funktion.

Persson (2011) beskriver vidare hur det finns två sätt att skilja åtgärder för kompensation som tillämpas i de tre strategierna åt (se figur 3). Både den objektsorienterade och den funktionsorienterade åtgärden är fokuserad på det förlorade värdets funktion. Den objektsorienterade åtgärden är baserad på objektet, vilket innebär att ett träd byts mot ett annat träd. Den funktionsorienterade åtgärden är baserat på mål och innebär att en funktion kan ersättas av annan art eller på annan plats (Persson, 2011). Vid varje tillsatt kompensationsåtgärd görs på så sätt en avvägning mellan om åtgärden ska utgå från objektet i sig eller från funktionen av objektet. Ska trädet ersättas med ett likadant träd eller ska det ersättas med en funktion av samma värde, exempelvis ett buskparti som också erbjuder exempelvis skugga, luftrening och boplats för fåglar? På så sätt handlar de olika strategierna för kompensation om värdet av skadorna och hur dessa ska ersättas, om åtgärder är bundna till objektet eller funktionen. En bedömning görs då huruvida åtgärden ska utgå från värdet av funktionen som objekt eller mål. Dock beskrivs det av Statens offentliga utredningar (2017) hur det finns en utmaning gällande att åtgärden är baserad på objekt och inte funktionen av objektet. Detta då ett objekt av

högt värde i praktiken är oersättligt och ej möjligt att återskapa (Statens offentliga utredningar, 2017).

Vidare lyfter Persson (2011) att det finns fyra olika sätt att behandla kompensation på (se figur 3). Det första är att kompensationen av värdet kompenseras med samma värde på samma plats. Andra alternativet är att värdet kompenseras med samma värde men på en angränsande eller närliggande plats. Tredje alternativet är att kompensation sker genom att nya naturvärden tillförs på samma plats. Det fjärde alternativet är att kompensationen sker på en annan plats och med ett annat värde. Vidare beskriver Persson (2011) hur de fyra olika alternativen speglar de tre olika strategierna; objektorienterad kompensation, typ- och platsorienterad kompensation samt miljömålsorienterad kompensation. Objektsorienterad kompensation representerar således det första alternativet där ett värde ersätts av samma värde. Vid typ- och platsorienterad kompensation prioriteras det första alternativet, därefter sjunker prioriteringen stegvis nedåt till det fjärde alternativet. Miljömålsorienterad kompensation prioriterar istället platsens miljömål, vilket betyder att alla alternativen är lika relevanta (Persson, 2011).

TILLÄMPNING AV EKOLOGISK KOMPENSATION

För att kunna tillämpa kompensation i praktiken har olika grenar av ekologisk kompensation utvecklats. Ekologisk kompensation kan därför tillämpas på olika sätt och balanseringsprincipen, skadelindringshierarkin och habitatbanker har i denna studie valts ut då de är mest framträdande i forskningsläget.

Balanseringsprincipen

Rundcrantz och Skärbäck (2003) beskriver hur Tyskland är ett föregångsland gällande kompensation då användningen av metoder för miljökompensation har använts där sedan år 1976. Principen för kompensation benämns i Tyskland som 'Eingriffs regelung' vilket kan översättas till balanseringsprincipen. Balanseringen syftar till att de väsentliga funktionerna i natur och landskap är detsamma efter projektgenomförandet. I den tyska modellen är det av första prioritet att kompensationsåtgärden tillämpas i rätt funktionella sammanhang (restaurering) och om det ej är möjligt är det av andra prioritet att genomföra åtgärden i ett annat sammanhang (ersättning). Vilket innebär att kompensationsåtgärden kan genomföras i ett annat rumsligt sammanhang, eller att en kompensationsåtgärd för en annan typ av funktion kan implementeras på den berörda platsen (Rundcrantz & Skärbäck, 2003).

Balanseringsprincipen har sedan en längre tid tillbaka tillämpats i planeringen i Tyskland. Metoden kom till Sverige via forskningen i mitten av 1990-talet (Statens offentliga utredningar, 2017). Skärbäck (2015) beskriver hur balanseringsmetoden handlar om att i planering av samhällsbyggnadsprojekt eller annan exploatering utforma ett koncept eller vidta åtgärder för att balansera dessa ingrepp i naturmiljön, konceptet och åtgärderna kan kombineras. Etiken kring kompensation är enkel och tydlig och innebär att den exploater

som tar bort värden ska ge tillbaka värden av samma slag. Vidare kan balanseringsprincipens delas in i fyra steg. Processen eller metoden bygger på att man i ett första steg undviker negativa konsekvenser, vilket kan ske genom alternativ lokalisering i plan och storlek eller att alternativet till fulla ges upp (Skärbäck, 2015). Undvika är det första steget och kan innebära lokaliseringsprövningar i en förvaltningsöverskridande process där de olika kommunala förvaltningarna får komma till tals (Statens offentliga utredningar, 2017). I ett andra steg minimeras den negativa påverkan vilket kan ske genom att alternativets läge och utbredning justeras (Skärbäck, 2015). I detta steg förankras regleringen i detaljplanen och genom avgränsning och väl genomtänkt detaljplanearbete kan påverkan på rekreativa och ekologiska värden minimeras (Statens offentliga utredningar, 2017). Skärbäck (2015) lyfter vidare hur det tredje steget innebär utjämningsåtgärder där justeringar i alternativet vidtas och nya åtgärder föreslås som reparerar skadorna på en viss naturresursfunktion på samma plats. Det fjärde steget innefattar ersättningsåtgärder och kan delas in i två varianter eller kategorier. Första varianten är att nya åtgärder som ersätter skadorna på en viss naturresursfunktion med förbättringar av naturresursfunktioner på samma plats. Den andra varianten innebär att förbättringar för den störda naturresursfunktionen föreslås på annan plats utanför området som exploateras. Dock helst inom samma landskapsfunktionella sammanhang, så nära ingreppet som möjligt (Skärbäck, 2015). Vidare kan det fjärde steget innebära att pengar avsätts för åtgärder på annan plats vid exploatering av stadens mark. Balanseringsprincipen kan även skapa samsyn hos de som är involverade i planeringsarbetet gällande värdet av mark i kommunen ur ett rekreativ-, biologiskmångfalds- och ekosystemtjänstperspektiv. Vilket skapar flexibilitet vid val av åtgärder, en smidigare process och större likhet i processen. Metoden möjliggör också för en förutsägbarhet av kostnader i ett tidigt skede i planeringen (Statens offentliga utredningar, 2017).

Skadelindringshierarkin

Skadelindringshierarkin innebär att vid all typ av exploatering där ekosystemtjänster påverkas ska påverkan undvikas eller minimeras, genom skyddsåtgärder. Först om det inte är möjligt att undvika eller minimera ska kompensationsåtgärder övervägas (Arlidge et al., 2018). Gibson (2017) beskriver hur skadelindringshierarkin består av fyra trappsteg; undvika, minimera, utjämna och ersätta. Trappstegen ska sedan behandlas på olika sätt, de två första genom att tillämpa skyddsåtgärder och de två översta genom att tillämpa kompensationsåtgärder (Gibson, 2017). Arlidge et al. (2018) beskriver hur det första trappsteget illustrerar hur negativ påverkan alltid bör undvikas genom att välja en annan plats, tillämpa skyddsåtgärder eller försäkringsåtgärder. Om det inte är möjligt, illustrerar andra trappsteget hur negativ påverkan ska minimeras genom att skyddsåtgärder och försäkringsåtgärder tillämpas. Om exploaterings negativa påverkan inte går att minimera ska man enligt det tredje trappsteget kompensera den negativa påverkan. Kompensationen ska ske genom att värdet återskapas i närområdet eller att vissa försäkringsåtgärder tillämpas. Om inte heller det är möjligt ska den negativa

påverkan, enligt det fjärde steget, kompenseras genom åtgärder på annan plats eller av annat värde (Arlidge et al., 2018).

Skadelindringshierarkin kan användas för att guida och vägleda beslut om var skador kan kompenseras och var det istället bör minimeras eller helt undvikas (Kiesecker, Copeland, Pocerwicz & McKenney, 2010). Vidare beskriver Arlidge et al. (2018) hur skadelindringshierarkin ska tillämpas vid exploatering för alla relevanta ekosystemtjänster. Genom god planering är det möjligt att undvika skador vid exploatering, vilket i första hand ska prioriteras. Om det inte är möjligt ska planerare i andra hand utforma verksamheter på så sätt att hänsyn tas för att minimera skadan av exploatering så långt som möjligt. I tredje hand ska efterbehandling och andra avhjälpande åtgärder genomföras på plats, för att så långt det är möjligt mildra de negativa effekterna som uppstår. Kompensation är endast aktuellt om skadan förväntas återstå trots att undvikande och minimerande åtgärder har vidtagits (Arlidge et al., 2018).

Kiesecker, Copeland, Pocerwicz och McKenney (2010) beskriver hur skadelindringshierarkin är en process som i teorin utgör en mekanism för att balansera utvecklingen. Dock finns det i praktiken utmaningar gällande hur metoden enbart tillämpas på enskilda projekt. Att det endast appliceras på enskilda projekt gör att helheten och nyttan ur ett större sammanhang försummas samt att flexibiliteten begränsas. Vidare lyfter Kiesecker, Copeland, Pocerwicz och McKenney (2010) hur de föredrar att se skadelindringshierarkin ur en större och bredare landskapsvision. Detta då man flyttas bort från den traditionella planeringsmetoden som ser till enskilda projekt och istället ser till ett större sammanhang vilket möjliggör för ett större ramverk som är förenlig med en hållbar utveckling (Kiesecker, Copeland, Pocerwicz & McKenney, 2010).

Habitatbanker och ekonomiska aspekter

Det finns även processer för att involvera ekonomiska aspekter för hanteringen av kompensationsåtgärder. Habitatbanker är ett marknadssystem för ekologisk kompensation som tillämpats i bland annat USA, Tyskland och England. Sedan slutet av 1990-talet har stödet för habitatbanker vuxit inom miljöpolitiken. Habitatbanker är ett flexibelt verktyg som applicerats i flera sammanhang av flera olika parter. Exempelvis av markägare, biologer, konsulter, planerare och exploatörer (Briggs, Hill & Gillespie, 2009). En vanlig utmaning är hur verktyget hänför en risk och osäkerhet kring återställandet av miljöfunktioner efter det att den ursprungliga livsmiljön har försvunnit (Moilanen & Kotiaho, 2018). En annan utmaning utgörs av den ekonomiska beräkningen av åtgärden och förhållandet mellan det ursprungliga värdet och det nyskapade värdet (Briggs, Hill & Gillespie, 2009). Vidare lyfter Hannis och Sullivan (2012) olika lärdomar utifrån studerade fall i England. De beskriver hur habitatbanker är ett system som möjliggör för en exploatör att kompensera skadliga effekter genom att betala för förbättringar på annan plats. Detta system kan innebära att små livsmiljöer kan samlas i ett större mer betydande sammanhang samt öppna upp för nya inkomstkällor för

markägare som arbetar med bevarandet och förvaltningen av livsmiljöer. Dock kan man genom att flytta kompensationsåtgärden någon annanstans stärka budskapet om att människor och andra arter lever på separata platser, oberoende av varandra (Hannis & Sullivan, 2012).

Moilanen och Kotiaho (2018) anser att kompensationsåtgärder i många fall sker först efter att skadan redan är skedd (Moilanen & Kotiaho, 2018). Tanken med habitatbanker är istället att åtgärderna ska kompenseras för i förväg (Bekessy et al. 2010). Moilanen och Kotiaho (2018) beskriver vidare vikten av habitatbanker som ett direkt hjälpmedel att kompensera. Istället för att kompensationsåtgärderna ska förskjutas och ske efter exploatering, går det istället genom habitatbanker att kompensera direkt under exploateringstiden. Dock kan habitatbanker innebära att kompromisser görs då de arter eller platser som eftersöks kanske inte finns tillgängliga (Moilanen & Kotiaho, 2018). Vilket i sin tur leder till frågan om vem som har makt att avgöra vad som är möjligt att kompromissa med eller inte.

Ett annat sätt att behandla ekologisk kompensation genom ekonomisk tillämpning är med hjälp av en kompensationsfond. En kompensationsfond är en fond där de som har orsakat skada betalar in en bestämd summa, som sedan förvaltas av exempelvis kommunen för att gynna grönområdena i närheten av det påverkade området på bästa sätt. Dock är det av största vikt att kompensationsfonden inte används för att täcka de ordinära kostnaderna för grönområden i kommunen (Moilanen & Kotiaho, 2018). I USA finns det också en möjlighet att involvera en tredje part vilken i utbyte mot betalning tar på sig ansvaret att kompensera (Rundcrantz & Skärbäck, 2003).

Jansson et al. (2015) beskriver vidare hur syftet med en värdering av ekosystem, i monetära termer, kan möjliggöra för att ekosystem kan appliceras på det universella ekonomiska språket. Således kan det naturliga och "ovärderliga" ekosystemen jämföras med andra samhällsresurser. Vilket gör det svårare att förbise konsekvenserna av ekologisk förlust. Miljökompensation och värdering av ekosystem kan därför göra det lättare för allmänheten och intressenter att begripa ekosystemens värde (Jansson et al., 2015). Tyvärr finns det även en risk med monetära värderingar då naturen ofta anses ovärderlig. Dock skapar det ekonomiska språket ett behov av att uppmärksamma ekosystems värdering inom monetära termer. Hedenfelt (2013) lyfter en annan aspekt av att översätta naturvärden till ekonomiska termer. Ekosystemtjänster som diskurs handlar i första hand om människans förutsättningar för överlevnad. De ekologiska värdena kommer i andra hand och ses endast som något som levererar dessa tjänster. Exempelvis baseras kostnadsnyttoanalyser av ekosystem på det värde individen själv uppskattar och har vilja att betala för en fortsatt tillgång av en ekosystemtjänst (Hedenfelt, 2013). Vidare vid värdering av ekosystem är det av vikt att ifrågasätta vem som värderar ekosystemen och om det är en trovärdig värdering. Jansson et al. (2015) beskriver vidare hur det finns en risk att det ekonomiska perspektivet dominerar vilket kan resultera i att naturen

betraktas som vilket kapital som helst. Vilket i sin tur kan innebära att naturkapital blir utbytbar mot annat kapital (Jansson et al., 2015).

EKOLOGISK KOMPENSATION I DEN FYSISKA PLANERINGEN I SVERIGE

Sverige, likt andra europeiska länder, har ännu inte en vidd utspridd praktik av att tillämpa kompensation i planeringen (Villarroya, Persson & Puig, 2014). Moilanen och Kotiaho (2018) beskriver hur Sveriges kommuner i stor utsträckning inte använder sig av ekologisk kompensation och att de kommuner som tillämpar kompensation gör det i liten skala (Moilanen & Kotiaho, 2018). Skärbäck (2015) lyfter hur den fysiska planeringen är ett viktigt instrument för planeringen av områden i Sverige. Detta då kommuner genom detaljplaner och områdesbestämmelser reglerar rättigheter och skyldigheter mellan markägare och samhället samt markägare sinsemellan. En kommun med intresse för ekologisk kompensation kan genom detaljplaneringen vidta åtgärder för biodiversitetsförluster (Skärbäck, 2015). Vidare lyfter Rundcrantz och Skärbäck (2003) hur det i Tyskland, till skillnad från i Sverige, är exploatören eller byggherren som ansvarar för att undersöka skadans typ, omfattning och betydelse och utifrån det ge förslag på åtgärder för att undvika, mildra och kompensera för dess negativa effekter. Det slutliga beslutet fattas sedan av tillsynsmyndigheten. Vidare anser Rundcrantz och Skärbäck (2003) att den tyska metoden för att tillämpa kompensation är unik i det faktum att det finns en universell metod för all mark och inte bara för specifika områden (Rundcrantz & Skärbäck, 2003). Även om Tyskland är ett föregångsland gällande tillämpningen av kompensation så måste man ha i åtanke att varje land utgår ifrån sina förutsättningar. Persson, Larsson och Villarroya (2015) lyfter hur erfarenheter inte till fullo kan överföras mellan olika länder och att man i Sverige måste se till det egna sammanhanget när riktlinjer och policyer utvecklas. Vidare ställer sig Persson, Larsson och Villarroya (2015) kritiska till hur det ännu inte finns någon form av regional samordning av miljöfrågor i Sverige. Vilket hade resulterat i ett mer sammanhängande tillvägagångssätt för bedömningarna och samspelat mellan dem. Bättre samordning hade också skapat underlag för ett paket med miljöåtgärder vilka ger maximal fördel ur naturskyddssynpunkt. Vidare hade samordning också förbättrat effektiviteten och möjligheten till insyn (Persson, Larsson & Villarroya, 2015).

Persson, Larsson och Villarroya (2015) har kartlagt motiv till varför kompensation bör tillämpas i praktiken. Dels på grund av det etiska ansvaret att bevara naturen och dess ekosystemtjänster. Samt dels baserat på det faktum att människan bör stå ansvarig för sitt handlande samt dels på grund av att tillgången till miljötillgångar inte bör minska då det kan undergräva den miljömässiga hållbarheten. Vidare anser de att det finns anledning att tro att en smart användning av miljökompensation kan förkorta planeringsprocesser och minska konflikter i den kommunala planeringen. Persson, Larsson och Villarroya (2015) lyfter vidare hur det är vanligt att de kompensationsåtgärder som beställs är avsedda att kompensera för intrång i mindre livsmiljöer, som exempelvis dammar och vallar (Persson, Larsson & Villarroya, 2015). Eller för skador på skyddade områden som

naturreservat eller Natura 2000-områden (Moilanen & Kotiaho, 2018). Vilket beror på att dessa aspekter behandlas i svensk lagstiftning och att exploatören då behöver tillstånd från Länsstyrelsen. I inget av de fall som Persson, Larsson och Villarroya (2015) studerat fanns exempel på kompensationsåtgärder som beordrats för icke skyddade områden. Även Rundcrantz och Skärbäck (2003) lyfter hur det i Sverige finns områden som är skyddade enligt lag, som exempelvis Natura-2000 områden. Dessa områden är skyddade enligt lag och har därigenom rättsligt stöd att bevaras. Därav borde tillämpningen av kompensation ha bättre effekt i de icke skyddade områdena (Rundcrantz & Skärbäck, 2003). Således måste alla fördelar med miljökompensation uppmärksammas för att främja frivillig kompensation och kompensation riktad till icke-skyddade områden, det vill säga människors ”vardagliga landskap” (Persson, Larsson & Villarroya, 2015).

Persson, Larsson och Villarroya (2015) lyfter hur det finns en utmaning med att planeringsprocessen inte anpassas för att integrera kompensation, vilket resulterar i onödig byråkrati och otillräcklig samordning mellan exempelvis processen för miljökonsekvensbedömning och processen för kompensation (Persson, Larsson & Villarroya, 2015). Det är även något som Thompson, Treweek och Thurling (1997) lyfter då de anser att det finns en utmaning förknippat med bristen på dialog som finns mellan planerare och ekologer. I utvärderingen av ekologiska värden och hur de påverkas av planförslaget misslyckas planerare ofta med att erkänna att ekologi är en vetenskap som kräver såväl tid som resurser. Även om en bättre ekologisk utvärdering inte kan garantera exakta konsekvensförutsägelser så kommer otillräckliga resurser för datainsamling göra korrekta förutsägelser ännu mindre troliga (Thompson, Treweek & Thurling, 1997). Att i planprocessen uppmärksamma de ekologiska värdena och att göra det tidigt i planprocessen, möjliggör för en bättre kunskapsbas. Vilket är av stor vikt då Persson, Larsson och Villarroya (2015) konstaterar att tillämpningen av kompensation är beroende av de berörda parternas kunskap och skicklighet samt av deras vilja att genomföra kompensationsåtgärderna på bästa möjliga sätt (Persson, Larsson & Villarroya, 2015). Även Thompson, Treweek och Thurling (1997) lyfter hur det är av vikt att uppmärksamma de ekologiska värdena tidigt i planeringsprocessen. Om den ekologiska utvärderingen tillämpas i ett senare skede finns det en risk att utvärderingen är av begränsat prediktivt värde eller av begränsad relevans (Thompson, Treweek & Thurling, 1997).

När det i planprocessen väl är bestämt att kompensationsåtgärder ska tillämpas finns det en rad frågor och aspekter att beakta. Exempelvis vilka miljöaspekter som ska kompenseras för, vilken teknik som ska användas samt om kompensationsåtgärderna ska genomföras nära den skadade naturen eller inte. En annan avgörande utmaning är att hitta mark som är lämplig för åtgärder (Persson, 2013). Vidare lyfter Persson, Larsson och Villarroya (2015) hur nivån av kompensation ofta är i linje eller nivå med skadan, vilket kan beskrivas som en skala 1 till 1. Vilket kan förtydligas genom ett svenskt rättsligt prejudikat från år 2002 i form av ett beslut från Miljööverdomstolen där det fastställs att

myndigheter som beviljar tillstånd inte kan kräva för mycket, beloppet för kompensation måste vara rimligt för såväl exploatören som för det allmänna intresset. Persson, Larsson och Villarroya (2015) ställer sig därav kritiska till vad som är ”rimligt” i detta sammanhang? Vidare föreslår Persson, Larsson och Villarroya (2015) att krav på kompensation bör göras striktare samt att incitament för frivillig kompensation bör skapas för att uppfylla EU:s mål om ingen nettoförlust av biologisk mångfald. De anser att det bör ske en övergång från ett snävt fokus på enskilda projekt till ett bredare synsätt som kan möjliggöra för att kompensationsåtgärder tillämpas där de kan göra mest miljömässig nytta (Persson, Larsson & Villarroya, 2015).

RISKER MED FELAKTIG TILLÄMPNING AV EKOLOGISK KOMPENSATION

Rundcrantz och Skärbäck (2003) lyfter en allmän kritik mot tillämpningen av ekologisk kompensation i samhällsplaneringen utifrån att det aldrig är möjligt att till fullo återskapa naturen. Återställandet av naturen produceras genom mänsklig dominans och teknisk kontroll och resultatet kan därför inte vara naturligt eller äkta. En ytterligare kritik är hur miljökompensation kan användas för att motivera miljöskadliga projekt (Rundcrantz & Skärbäck, 2003). Även Ambrose (2000) beskriver hur återskapandet av biologisk mångfald inte nödvändigtvis leder till återställande av funktionens ursprungliga prestanda samt att framtida vinster av vidtagna kompensationsåtgärder är av stor osäkerhet. Att återställa eller nyskapa livsmiljöer är en utmaning då det är svårt att etablera eller tillhandahålla tillräcklig ekologisk funktion (Ambrose, 2000). Moilanen och Kotiaho (2018) uppmärksammar vidare hur ekologisk kompensation i många sammanhang kan användas som ”greenwashing” (Moilanen & Kotiaho, 2018). Vilket exempelvis innebär att en kompensationsåtgärd tillämpas för att förmedla ett felaktigt intryck av att planen i stort är hållbar trots att åtgärden inte till fullo täcker upp för skadorna exploateringen orsakar. Vidare lyfter Iuell et al (2003) hur ekologisk kompensation är en sista utväg eller lösning och bör övervägas endast när planering och begränsningsåtgärder inte kan förhindra skador. Ekologisk kompensation bör inte betraktas som en möjliggörande verksamhet (Iuell et al., 2003). Även Rundcrantz och Skärbäck (2003) lyfter hur det finns en misstänksamhet eller farhåga att kompensationsåtgärder blir en metod för en exploatör att motivera exploatering, detta genom att ersätta förlorade värden med ny natur av lägre värde (Rundcrantz & Skärbäck, 2003). Vidare kan exploateringen leda till större negativa påverkan än beräknat eller så kan kompensationsåtgärdens effekt kan vara mindre än beräknat. På så sätt innebär kompensation en mängd utmaningar gällande förutsägbarhet (Bull et al., 2013).

Bull et al. (2013) lyfter hur kompensation inkluderar krav på ingen nettoförlust samt att vissa definitioner går längre och syftar till en nettovinst av den biologiska mångfalden. Dessa resultat eftersträvas genom att kvantifiera de förlorade ekologiska värdena och skapa likvärdiga komponenter för biologisk mångfald på annat håll. I verkligheten har begreppet ingen nettoförlust olika betydelse för olika parter och metoden för kompensation varierar följaktligen avsevärt i sina mål, metoder och leverans (Bull et al.,

2013). På så sätt finns det inte en universell metod för kompensation som kan tillämpas i alla sammanhang. Vidare problematiserar Bull et al. (2013) kompensation utifrån hur det finns olika mål med den tillämpade åtgärden. Kompensation kan exempelvis användas i syfte att bevara och gynna den biologiska mångfalden eller för att gynna människan och ekosystemtjänster (Bull et al., 2013). Moilanen och Kotiaho (2018) förtydligar detta och anser att det kan vara av betydelse att skilja på kompensation av biologisk mångfald och ekosystemtjänster. Ekosystemtjänster bygger i många fall på människans utnyttjande av naturen medan biologisk mångfald måste kompenseras för att gynna den biologiska mångfalden. Om biologisk mångfald och ekosystemtjänster kompenseras gemensamt finns det således en risk att den biologiska mångfalden försummas, eftersom kompensation av ekosystemtjänster inte nödvändigtvis betyder att biologisk mångfald gynnas och tvärt om (Moilanen & Kotiaho, 2018).

Bull et al. (2013) har identifierat hur problem kan uppstå genom bristande tydlighet. Om kraven på kompensation inte definieras kan de åtgärder som vidtas av exploatören i efterhand anses som otillräckliga (Bull et al., 2013). Vidare anser Moilanen och Kotiaho (2018) att det finns distinkta brister gällande tydliga riktlinjer för utformning och implementering av kompensation i de nordiska länderna. Vidare beskriver de hur *“Nordic legislation does not support the use of environmental compensation and is not designed to achieve No Net Loss of biodiversity or ecosystem services”* (Moilanen & Kotiaho, 2018, s.14). Alltså menar Moilanen och Kotiaho (2018) att lagstiftningen i Norden inte stödjer användningen av ekologisk kompensation samt att lagstiftningen inte är utformad för att uppnå ingen nettoförlust av biologisk mångfald eller ekosystemtjänster. Thompson, Treweek och Thurling (1997) lyfter hur de negativa effekterna på de ekologiska värdena av föreslagen utveckling ofta är felaktigt eller ej tillräckliga redovisade i bedömningen av miljökonsekvenser. Utifrån detta är det därför inte förvånande att kompensationsåtgärderna inte är relaterad till någon specifik ekologisk påverkan och att det ges få indikatorer på åtgärdens sannolika framgång (Thompson, Treweek & Thurling, 1997). Kompensation problematiseras också utifrån hur det inte finns någon information om hur utbredd användningen av miljökompensation faktiskt är. Därav föreslår även Persson, Larsson och Villarroya (2015) hur nya metoder och riktlinjer återstår att utvecklas på såväl nationell- som på europeisk nivå.

Uppföljning är också av stor vikt i arbetet med ekologisk kompensation. Både Bekessy et al. (2010) och Spash (2015) lyfter hur det är av vikt att förluster utvärderas på ett realistiskt sätt, att åtgärderna är tillräckligt stora, att kompensationsåtgärderna genomförs enligt överenskommelse samt att underhåll av åtgärder övervakas för att kompensationsåtgärderna ska lyckas (Bekessy et al., 2010; Spash, 2015). Vidare beskriver Moilanen och Kotiaho (2018) hur effekten av kompensationsåtgärder som inte fullföljs kan bli förödande då området annars kanske hade förblivit orört. Och då områdets ursprungliga värde gått förlorat i och med fragmentering och exploatering möjliggör det för fortsatt förödelse och skada på de ekologiska värdena (Moilanen & Kotiaho, 2018).

Uppföljning kan även vara ett sätt att värdera åtgärdernas effekt. Thompson, Treweek och Thurling (1997) beskriver exempelvis en utmaning med att föreslå kompensationsåtgärder kan vara enbart estetiska utan någon verklig mildrande effekt på förlusten av arter, förändringar i vegetationsmönster eller störningar i arters livsmiljö (Thompson, Treweek & Thurling, 1997). Genom uppföljning kan denna problematik uppmärksammas. Även Grahn Danielson, Rönn och Swedberg (2015) lyfter hur övervakning och uppföljning är av stor vikt för att studera arbetet med samt resultatet av kompensationsåtgärder. Detta för att säkerställa att vidtagna åtgärder är lyckade, såväl under implementering som efter (Grahn Danielson, Rönn & Swedberg, 2015). Övervakning och uppföljning är även av vikt för att skydda platserna där kompensationsåtgärder är vidtagna mot framtida utveckling eller exploatering (Iuell et al., 2003). Uppföljning utgör även en stor del i uppbyggnaden av kunskap kring kompensationsåtgärder (Grahn Danielson, Rönn & Swedberg, 2015).

BEHOV AV REGLERING FÖR EKOLOGISK KOMPENSATION

Moilanen och Kotiaho (2018) anser trots alla fallgropar som finns inom ekologisk kompensation att det fortfarande är bättre än att göra ingenting. Kompensationsåtgärder kan exempelvis leda till både restaurering och att bättre metoder för gröna värden förespråkas och utvecklas (Moilanen & Kotiaho, 2018). Vidare lyfter Skärbäck (2015) en problematik kring hur den lilla människan kan tänka att problemet är övermäktigt hen själv. Skärbäck anser att lösningen ligger i att alla drar åt samma håll och bidrar med vad man kan. Lagstiftningen bör därav ställa större krav på åtgärder för kompensation så att luft, vatten och natur inte kan beaktas som bruksvaror fria att nyttja, som kan användas utan återställning (Skärbäck, 2015). För genom regleringar går det lättare och mer effektivt att styra nyttjandet av naturvärden och hur de ska hanteras i planeringsprocesser, speciellt i detaljplaneringen (Ekologigruppen, 2016). Kompensation ska enligt Miljöbalken (SFS 1998:808) vara rimligt till sin kostnad. Utifrån detta beskriver Grahn Danielson, Rönn och Swedberg (2015) hur det är av vikt att det ges en tydlig koppling mellan värde och själva åtgärden samt att kompensationsåtgärder enligt Miljöbalken (SFS 1998:808) på så vis skiljer sig från system eller policyer som bygger på balansering. I ett sådant balanseringssystem ska istället kompensation ersätta skadan till fullo oavsett kostnad. Dock beskriver Grahn Danielson, Rönn och Swedberg (2015) vidare hur kompensationsåtgärder som grundar sig i Miljöbalken (SFS 1998:808) samt Plan- och bygglagen (SFS 2010:900) framstår som mer angelägna, nödvändiga och genomförbara. Vilket kan bero på att praxis saknas samt att lagstiftningen är svårtolkad, vilket resulterar i att krav på kompensationsåtgärder kan förbigås eller osynliggöras i beslut. Dock går vissa kommunala praktiker i vissa fall längre än lagstiftningen (Grahn Danielson, Rönn & Swedberg, 2015).

Att ekologisk kompensation inte implementerats i större utsträckning kan förklaras av brister i lagstiftningen. Darpo, Forsberg, Pettersson och Zetterberg (2019) beskriver hur bestämmelser gällande miljöbedömning av planer och program i Miljöbalken (SFS

1998:808) är krångliga och svåra att förstå. Grahn Danielson, Rönn och Swedberg (2015) anser vidare att även Plan- och bygglagen (SFS 2010:900) bör revideras avseende möjligheten för kommuner att tillämpa kompensationsåtgärder. Vidare lyfter Skärbäck (2015) hur metoder för att balansera förlusten av naturvärden inte har använts mycket i Sverige trots det att krav på kompensation infördes i svensk lagstiftning redan år 1995 (Skärbäck, 2015). Den centrala frågan gällande hur förluster av naturvärden i samband med exploatering ska kompenseras är i övervägande fall oreglerad. Utöver bristande lagstiftning är uppföljning och bevakning minst lika utmanande och det är oklart huruvida det finns reella möjligheter att följa upp kompensationsåtgärder över tid (Darpö, Forsberg, Pettersson & Zetterberg, 2019). Att kompensation som metod har svårigheter att få gehör beror dels på svagheter i lagstiftning. Men också på utredares tidsutrymme och förmåga att studera och förklara de funktionella ekologiska och historiska sammanhang som påverkas och behöver kompenseras. Vidare handlar det om beslutfattarna och att de som utreder kompensationsåtgärder redovisar inventeringar, analyser och åtgärdsförslag på ett pedagogiskt transparent sätt så de inte kan ignoreras av de med makt, pedagogiken är på så sätt av stor betydelse (Skärbäck, 2015).

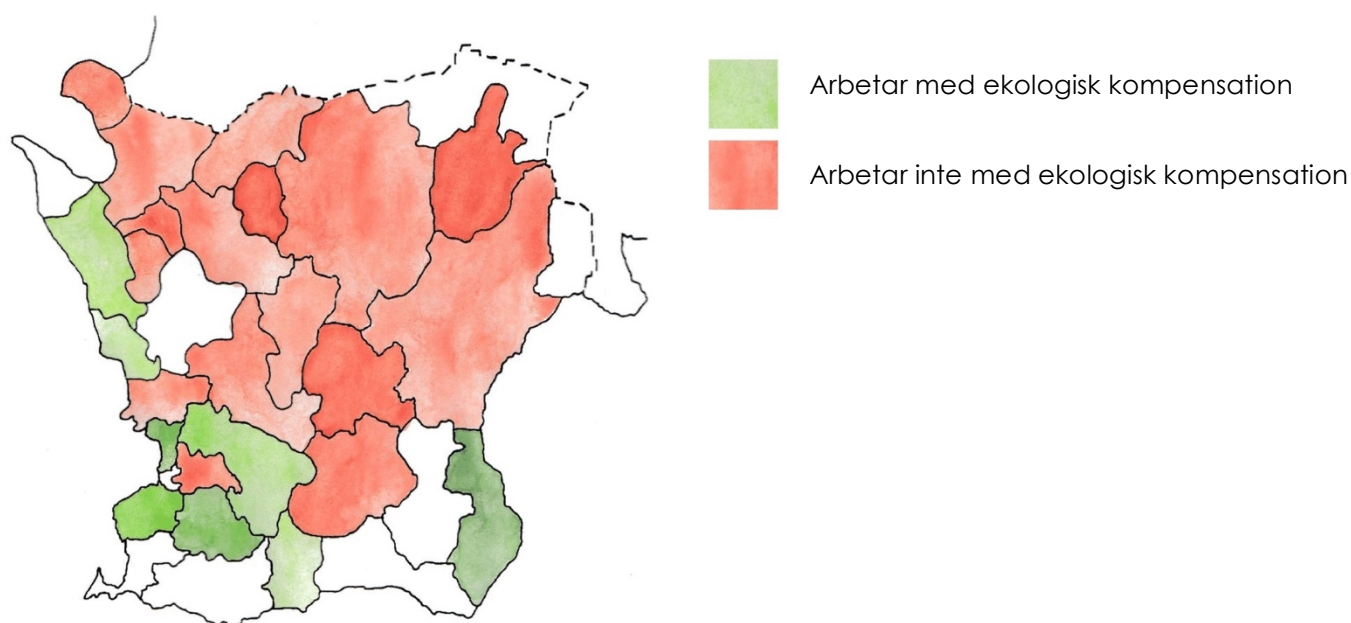
EMPIRISKT RESULTAT

I det här kapitlet sammanställs och redogörs resultatet av enkätstudien. Därefter presenteras resultatet av fallstudiens granskning av lagakraftvunna detaljplaner med tillhörande handlingar från Helsingborgs stad, Svedala kommun och Lomma kommun.

ENKÄTUNDERSÖKNING

Enkätundersökningen skickades ut till alla 33 kommuner i Skåne, varav 24 kommuner svarade (se figur 4) och därav deltog i undersökningen. Enkätundersökningen bestod av följande frågor:

- *Arbetar ni i kommunen med ekologisk kompensation inom detaljplanprocessen, i så fall på vilket sätt?*
- *Finns det exempel på lagakraftvunna detaljplaner där ni tillämpat ekologisk kompensation i planen/planprocessen?*



Figur 4. Illustration över skånska kommuner som uppger att de arbetar med ekologisk kompensation samt de kommuner som uppger att de ej arbetar med ekologisk kompensation. De kommuner som är vita har inte deltagit i undersökningen.

SVAR FRÅN ENKÄTUNDERSÖKNINGEN

Nedan redogör vi för svar som framkommit genom enkätundersökningen och som är intressanta för den här studien. Dessa svar är både från kommuner som arbetar med ekologisk kompensation samt från de kommuner som ej gör det.

En informant som arbetar i Båstad kommun (personlig kommunikation, 7 februari 2020), beskriver att det inte är helt enkelt att fastställa ekologisk kompensation i en juridiskt bindande plankarta. Informanten beskriver vidare hur trots att det i kommunen vid behov arbetas med kompensationsåtgärder så är det sällan den ekologiska aspekten är huvudsyftet. Vidare gör informanten en koppling mellan ekologisk kompensation och att man i Båstad sällan bygger så pass tätt att behovet för kompensation finns.

En informant (personlig kommunikation, 17 februari 2020), lyfter hur de i Kristianstads kommun inte har några exempel på lagakraftvunna detaljplaner där ekologisk kompensation tillämpats. Dock arbetar de med kompensation i viss utsträckning, exempelvis för ett pågående planerande gällande ny industrimark. Dock handlar kompensation inom detaljplanen om sociala värden i form av ersättning av en skogsduge som lekmiljö för förskolebarn. Vidare lyfter informanten hur kommunen går utanför miljöbalkens definition av ekologisk kompensation då de anpassar sina planförslag utifrån bland annat förekommande naturvärden, stråk, biotopskydd och värdefulla träd.

I Simrishamns kommun lyfter informanten (personlig kommunikation, 17 februari 2020), en utmaning gällande ekologisk kompensation i detaljplan och hur det är enklare att tillämpa kompensationsåtgärder om planen innehåller allmän platsmark i jämförelse med en plan som enbart innehåller kvartersmark för bostäder.

En informant (personlig kommunikation, 6 februari 2020), lyfter i enkäten hur man i Lunds kommun inte fullt ut arbetar med ekologisk kompensation i detaljplan. En del i problematiken beskrivs ligga i hur det med detaljplan som instrument inte går att styra utfallet av kompensationsåtgärder. Det är inte heller okomplicerat att göra detta på andra sätt, genom exempelvis exploateringsavtal. Vidare lyfter informanten hur det finns ett taget beslut i Lunds kommun om att balanseringsprincipen ska tillämpas för kommunal mark som ska detaljplanläggas samt att balansering ska ske innan man söker en detaljplan. En viktig och positiv aspekt av detta beskrivs vara att fler gröna värden upptäcks tidigt i processen, det gäller dock bara för de detaljplaner där kommunen själva är beställare. I detaljplan går det att skydda befintliga träd, däremot beskrivs det vara en utmaning att skydda den grönska som försvinner i samband med exploatering. Till viss del går det att behandla detta i exploateringsavtalet, där en framtida exploatör binder sig att betala för exempelvis återplantering eller andra liknande åtgärder. Avslutningsvis lyfter informanten hur det är betydligt lättare att undvika och minimera än att kompensera och ersätta.

En informant (personlig kommunikation, 6 februari 2020), som arbetar i Malmö stad beskriver hur man i kommunen håller på att starta upp ett projekt gällande hur balanseringsprincipen kan implementeras, inklusive ekologisk kompensation, i Malmö stads planerings- och exploateringsprocesser. I kommunens översiktsplan är det beslutat att kommunen ska arbeta med balanseringsprincipen. Men det finns inget beslut om hur

detta ska gå till, eller vilken förvaltning som är ansvarig. Det finns alltså ingen rutin eller metod för att använda ekologisk kompensation inom detaljplaneprocessen. Genom gjord förstudie om balanseringsprincipen har det framgått att detaljplanen inte är det bästa instrumentet för att tillämpa ekologisk kompensation. Exempelvis finns det få planbestämmelser som kan användas vid ekologisk kompensation, med undantag om det handlar om allmän platsmark. Informanten ger avslutningsvis exempel på hur det innan fanns en fin fågelbiotop i Västra Hamnen, det vill säga innan ett bostadsområde växte fram där. Vilken kompenserades genom att anlägga en fågelbiotop på annan plats, i norra hamnen. Det finns dock ingen uppföljning på hur det gick.

En informant (personlig kommunikation, 6 februari 2020), beskriver hur man i Skurups kommun har ett miljömålsprogram där man satt som mål att arbeta med ekologisk kompensation enligt skadelindringshierarkin i exploateringsprojekt. Vidare lyfter informanten hur det inte finns någon direkt rutin eller riktlinjer för vad som anses värt att bevara eller kompensera för. Det finns inte heller någon rutin för hur kompensationen ska gå till utan kompensationen hanteras olika i olika fall. Informanten anser inte att någon av kommunens senaste lagakraftvunna detaljplaner är bra exempel på planer där kompensation tillämpats, de har inte omfattat någon grönska och träd har avverkats utan kompensation. Vidare beskriver informanten hur natur endast skyddas i detaljplanen om det är av statligt intresse eller om exempelvis en större park eller ett gammalt träd påverkas. Istället försöker man i Skurups kommun föra en dialog med exploatören om hur de kan bevara så mycket som möjligt och att kommunen förespråkar gröna inslag. Avslutningsvis ger informanten exempel på en detaljplan som nyligen antagits av kommunfullmäktige där kommunen tagit hänsyn till en befintlig allé, vilken inte är biotopskyddad. Bestämmelserna beskrivs som luddiga och skyddar egentligen inte träden speciellt mycket. På grund av markförhållanden antas träden inte kunna bevaras, men genom planen säkerställs det att det planteras nya träd. Internt har kommunen en plan på att plantera de nya träden inom samma område eller på annan plats i kommunen, utöver det beskrivs ytterligare alléer tillkomma på övriga gator.

En informant (personlig kommunikation, 6 april 2020), i Helsingborgs stad beskriver hur det inte är någon större utmaning att fastställa eller beskriva och applicera kompensationsåtgärder i planhandlingarna. Den största utmaningen beskrivs vara att få föreslagna åtgärder att bli genomförda i verkligheten. Den som ska beställa och se till att balanseringsåtgärderna utförs har ofta inget intresse av att åtgärderna realiserar. Istället prioriteras de ekonomiska besparingarna av att inte genomför åtgärderna.

EKOLOGISK KOMPENSATION I HELSINGBORGES STAD, SVEDALA KOMMUN OCH LOMMA KOMMUN

De kommuner som i enkätundersökningen svarade att de arbetar med ekologisk kompensation var Lunds kommun, Simrishamns kommun, Helsingborgs stad, Svedala kommun, Skurups kommun, Malmö stad, Landskrona stad samt Lomma kommun. De

åtta kommuner som svarade att de arbetar med ekologisk kompensation fick också svara på följdfrågan gällande om det finns exempel på lagakraftvunna detaljplaner i kommunen där de tillämpat ekologisk kompensation i planen eller planprocessen. Utefter detta kunde vi sedan avgränsa oss till tre kommuner vars lagakraftvunna detaljplaner passade in i studiens syfte och omfång. De utvalda kommunerna är Helsingborgs stad, Svedala kommun och Lomma kommun. I detta kapitel presenterar vi de lagakraftvunna detaljplanerna med tillhörande handlingar samt belyser de delar som hanterar ekologisk kompensation.

Helsingborgs stad

Helsingborgs stad är en kommun med drygt 147 000 invånare beläget i nordvästra Skåne. Kommunen utgörs av en yta på drygt 420 kvadratkilometer (Helsingborgs stad, 2020). I den idag gällande översiktsplanen lyfter Helsingborgs stad (2010) att det är av vikt att tillämpa balanseringsprincipen i de fall det är nödvändigt att ta grönytor i anspråk. Exempel på kompensationsåtgärder är nya grönområden, våtmarker, gång- och cykelstråk samt naturreservat. Trots det att kompensationsåtgärder vidtas kommer miljöpåverkan ändå att ske och i planeringsprocessen måste det bedömas om denna är betydande. Vid nyexploatering ska balanseringsprincipen tillämpas. I första hand ska man undvika att förstöra eller skada naturvärden eller ekologiska värden. Om det ej är möjligt att undvika ska intrånget minimeras och värdena ersättas med likvärdig funktion så nära källan som möjligt, om inte det är möjligt ska insatser göras inom annan del av Helsingborgs stad. På så sätt värnas platsbundna naturvärden från exploatering (Helsingborgs stad, 2010).



Figur 5. Illustration över Helsingborg med planområdet markerat i rött.

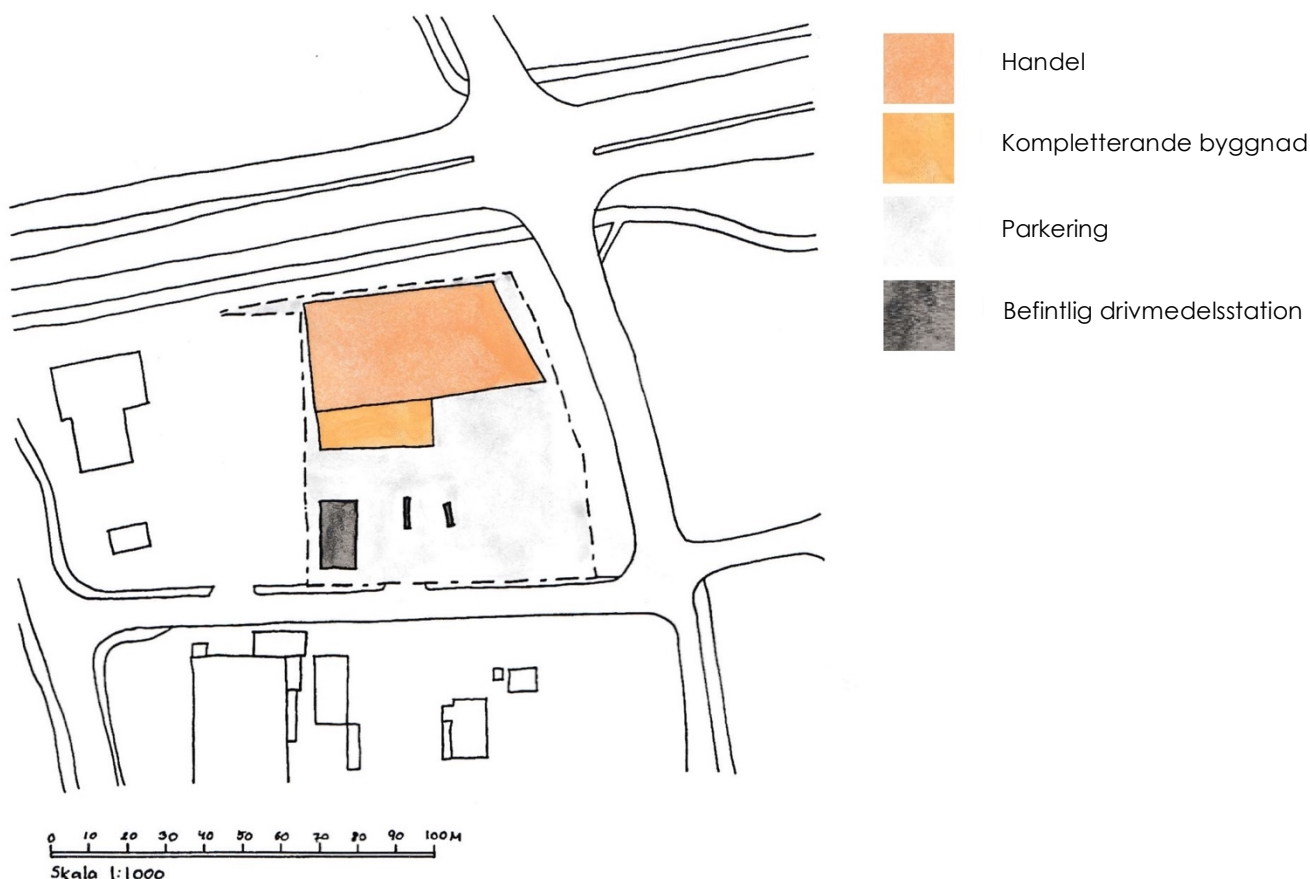
Lagakraftvunnen detaljplan

I denna studie har en lagakraftvunnen detaljplan som tillämpat ekologisk kompensations studerats. Till den lagakraftvunna detaljplanen hör en mängd handlingar och policydokument. Alla handlingar med relevans för studien samt de handlingar som berör ekologisk kompensation har tagits med i studien. De handlingar som i denna studie granskats är plankarta och planbeskrivning (Helsingborgs stad, 2012b). Utöver dessa har ett planprogram (Helsingborgs stad, 2006) för området studerats samt en genomförandebeskrivning (Helsingborgs stad, 2012a). Vidare har samrådsredogörelsen (Helsingborgs stad, 2011) och ett utlåtande (Helsingborgs stad, 2012c) granskats. Tillhörande planen finns också en utvärdering (Helsingborgs stad, 2018) gällande kompensationsåtgärder vidtagna i detaljplanen, vilken också har studerats. Utöver dessa handlingar har även ett markanvisningsavtal (Helsingborgs stad, u.å.a) samt ett policydokument gällande tillämpning av balanseringsprincipen i Helsingborgs stad (u.å.b) studerats.

Beskrivning av planen

Syftet med *Detaljplan För Fastigheten Trossen 1 M Fl Filborna, Helsingborgs Stad* är att pröva möjligheten att exploatera Fastigheten Trossen 1 m.fl. samt att bekräfta den

drivmedelsstation och det gatukök som redan var lokaliserad på platsen. Den exploatering som planen syftar till att möjliggöra för är uppförandet av dagligvaruhandel. Förfrågan om planändring inkom från företaget StoreLocator den 4 oktober 2005 och den 12 oktober 2005 fick stadskontoret i uppdrag att påbörja detaljplanearbetet (Helsingborgs stad, 2012b).



Figur 6. Illustration över detaljplanen i Helsingborgs stad.

Det är Helsingborgs stad som är markägare för planområdet vilket är beläget i Helsingborgs stads nordöstra del. Området är i tre väderstreck avgränsat av vägar och i det fjärde av en samlingslokal. På andra sidan Ädelrosgatan, öster om området är ett större bostadsområde under utbyggnad. Planområdet omfattar förutom Trossen 1 även delar av fastigheterna Filborna 31:56 och Filborna 36:7 och har en total area på ungefär 6500 kvadratmeter. *Detaljplan kv. Trossen mm.* från år 1991 är den detaljplan som tidigare gällde för större delen av området. Det området som tidigare bestod av grönska ingick i *Stadsplan för STG 1659 m.fl.* från år 1972 som park eller plantering. Vidare beskrivs hur samtliga av de tidigare detaljplanernas genomförandetid har gått ut (Helsingborgs stad, 2012b).

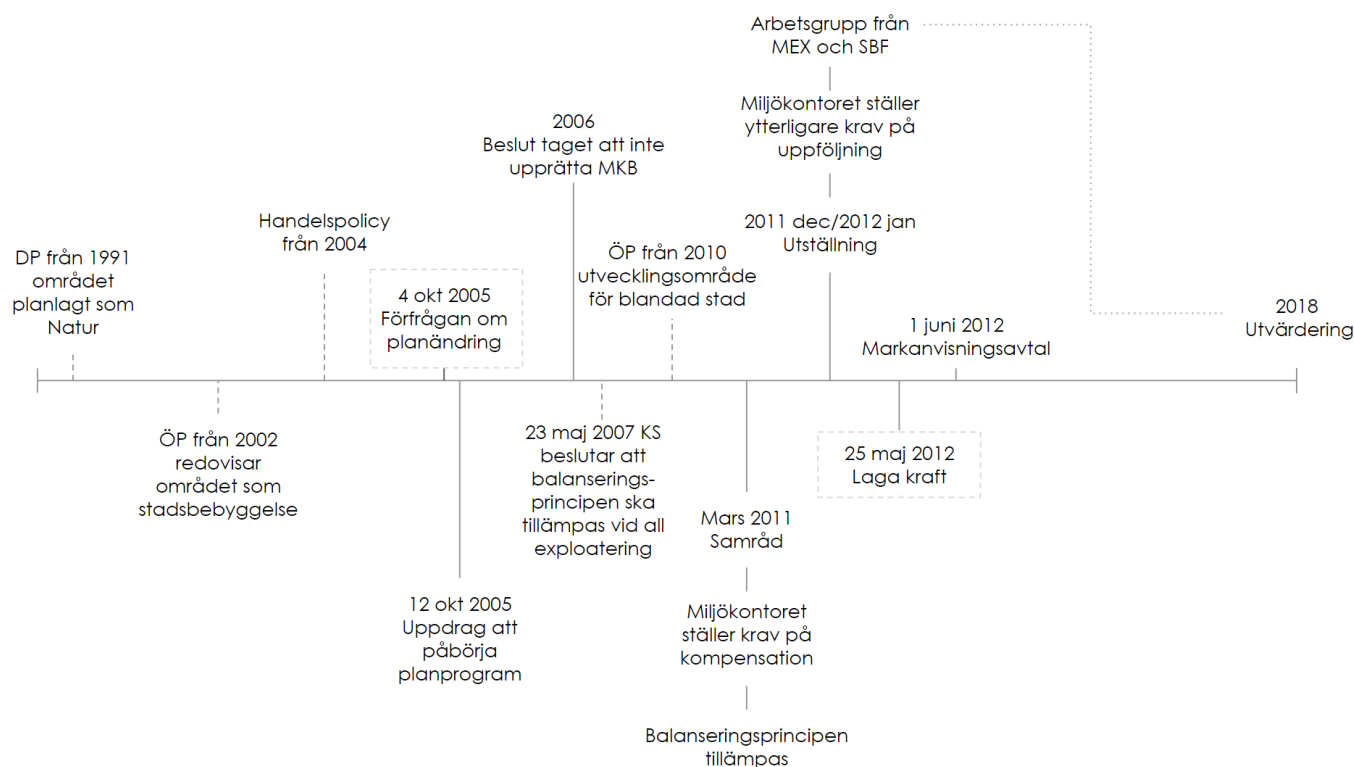
Innan exploatering av området bestod vegetationen framförallt av yngre naturlig plantering med landskapskaraktär. Träden var mellan 10 till 12 meter och buskskiktet på området var tätt och snårigt. Området var i den tidigare detaljplanen från år 1991 planlagt som *Natur*. Dock ligger, ungefär 500 meter söder om det planlagda området, Barnens skog som är ett naturområde som ingår i ett större gröonstråk (Helsingborgs stad, 2012b).

Övergripande riktlinjer

I översiktsplanen för Helsingborgs stad från år 2002, som var gällande under framtagandet av planprogrammet, är området utpekad för stadsbebyggelse. I planprogrammet för detaljplanen görs även kopplingar till Helsingborgs stads handelspolicy, vilken antogs av byggnadsnämnden år 2004 och redovisar mål och strategier för handelsplanering i staden. Ett övergripande mål beskrivs vara att sträva efter ett stort, varierat och konkurrenskraftigt utbud av attraktiva handelsplatser med god estetisk utformning i centrala och halvcentrala lägen. Ett utbud av dagligvaruhandel och kompletterande vardaglig service eftersträvas (Helsingborgs stad, 2006). Den 23 maj 2007 beslutade Kommunfullmäktige att balanseringsprincipen ska tillämpas vid exploatering av mark inom kommunen. Beslut togs också gällande att rutiner för tillämpning av balanseringsprincipen ska utredas (Helsingborgs stad, u.å.b).

Processen

Upprättandet av ett planprogram för området påbörjades efter det att en förfrågan om planändring inkommit från StoreLocator i oktober 2005 (se figur 7). En skiss till utbyggnad föredrogs av byggnadsnämnden och stadsbyggnadskontoret fick i uppdrag att påbörja ett planprogram (Helsingborgs stad, 2006). Därefter påbörjades arbetet med detaljplanen. Då planförslaget var utställt för samråd framförde Helsingborgs stads miljökontor i sitt yttrande att de tillstyrker planförslaget under vissa förutsättningar. Exempelvis ville de att balanseringsprincipen skulle tillämpas för befintliga grönytor. Stadsbyggnadsförvaltningen bemötte detta genom att beskriva att balanseringsprincipen uppmärksammas i planbeskrivningen samt att ett förslag på balansering tagits fram (Helsingborgs stad, 2011). Inför antagande yttrade sig Miljönämnden ännu en gång gällande balansering. De yttrade sig angående hur det i detaljplanen bör anges hur balansering av naturvärden inom planområdet kommer att utföras och hur det kommer att följas upp. Stadsbyggnadsförvaltningen bemötte detta genom att beskriva att genomförandebeskrivningen kompletteras hänseende balansering (Helsingborgs stad, 2012c). I genomförandebeskrivningen står det hur uppföljning av kompensationsåtgärder ska ske genom att en arbetsgrupp bestående av representanter från Mark- och Exploateringsavdelningen samt Stadsbyggnadsförvaltningen bildas. Arbetsgruppen har i syfte att följa upp balanseringen för flera planområden inom kommunen (Helsingborgs stad, 2012a).



Figur 7. Illustration över processen för framtagandet av detaljplanen i Helsingborgs stad.

Detaljplanen vann laga kraft den 25 maj 2012. Vid uppföljning och utvärdering beskriver arbetsgruppen hur de är kritiska till att mark- och exploatering inte haft projektet öppet tillräckligt länge. Vilket i sin tur har resulterat i att *“balanseringsåtgärder inte genomförts innan ett projekt stängts och balanseringsåtgärder har i dess fall inte blivit genomförda, eller endast delvis genomförda”* (Helsingborgs stad, 2018, s. 3). Vidare kopplat till processen beskriver en informant (personlig kommunikation, 6 april 2020), som arbetar med detaljplaner i Helsingborgs stad hur den största utmaningen ligger i att realisera kompensationsåtgärderna i verkligheten, att fastställa eller beskriva dessa åtgärder i planhandlingarna beskrivs inte vara någon större utmaning.

Kompensationsåtgärder

Den tidigare gällande detaljplanen för området, från år 1991, hade i planområdets östra del en yta markerad som natur. Denna yta är i den nya detaljplanen planlagd som parkeringsyta till förmån för handel på området. Den vegetation som detaljplanen tar i anspråk bestod tidigare av bland annat ädelträd som ek, björk och ask. Träden bedömdes innefatta höga naturvärden och skulle därför kompenseras, i enlighet med Helsingborgs stads balanseringsprincip. Vidare beskrivs hur kostnaderna för kompensation ingår i markanvisningsavtalet och bekostas av exploatören (Helsingborgs stad, 2012b). De kompensationsåtgärder som beskrivs i markanvisningsavtalet ska genomföras utanför planområdet. Det område som valts ut för att kompensera för förlusterna inom

planområdet är naturreservatet Örby ängar, dit en fröbank med rödlistade arter ska planteras (Helsingborgs stad, 2018).

Ställningstagande

I översiktsplanen från år 2010 är planområdet markerat som potentiellt utvecklingsområde för blandad stad. Detaljplanen strider på så vis inte mot översiktsplanens intentioner (Helsingborgs stad, 2012b). Under samrådet yttrade sig Länsstyrelsen, de konstaterade att förslaget inte strider mot de intressen Länsstyrelsen enligt 12 kap 1 § Plan- och bygglagen har att bevaka. De delade också kommunens bedömning att planförslaget inte stred mot den gällande översiktsplanens intentioner. Länsstyrelsen konstaterade också att planområdet ej berördes av några riksintressen (Helsingborgs stad, 2011). Inför antagande var planförslaget utställt för granskning. Under denna period yttrade sig Länsstyrelsen, ännu en gång, gällande att förslaget inte stred mot de intressen Länsstyrelsen har att bevaka enligt 12 kap 1 § Plan- och bygglagen (Helsingborgs stad, 2012c).

I och med uppförandet av planprogrammet gjorde stadsbyggnadskontoret bedömningen att planens genomförande inte kunde medföra en betydande miljöpåverkan (Helsingborgs stad, 2006). Detta då planen inte ansågs medföra betydande miljöpåverkan utifrån planens innehåll, påverkan och egenskaper. Det bedömdes inte heller finnas några kända riksintressen som berördes av planområdet (Helsingborgs stad, 2012b). Således behövdes det inte genomföras en miljöbedömning och miljökonsekvensbeskrivning (Helsingborgs stad, 2006).

Helsingborgs stad gjorde bedömningen att de träd och buskar som fanns inom planområdet inte hade något större värde ur stadsbildssynpunkt. Del av vegetationen ingick i en sammanhängande vegetationszon, resterande del av området utgjordes av gräsytor. Förslaget bedömdes inte påverka några av de nämnda naturvärdena (Helsingborgs stad, 2006). Dock beskrevs det i detaljplanens genomförandebeskrivning hur ianspråktagen vegetation skulle kompenseras i enlighet med Helsingborgs stads balanseringspolicy. Det var exploatören som skulle stå för kostnaden vilket fastställdes i ett markanvisningsavtal (Helsingborgs stad, 2012a). I markanvisningsavtalet står det att exploatören skall plantera träd på kvartersmark i enlighet med detaljplanen. Samt att det naturmarksområde som genom planläggning togs i anspråk skulle kompenseras enligt stadens balanseringsprincip. Exploatören och staden var överens om att kompensationsåtgärderna skulle genomföras utanför planområdet och att det var exploatören som skulle erlägga en kompensationsersättning för detta på total 550 000 kronor (Helsingborgs stad, u.å.a).

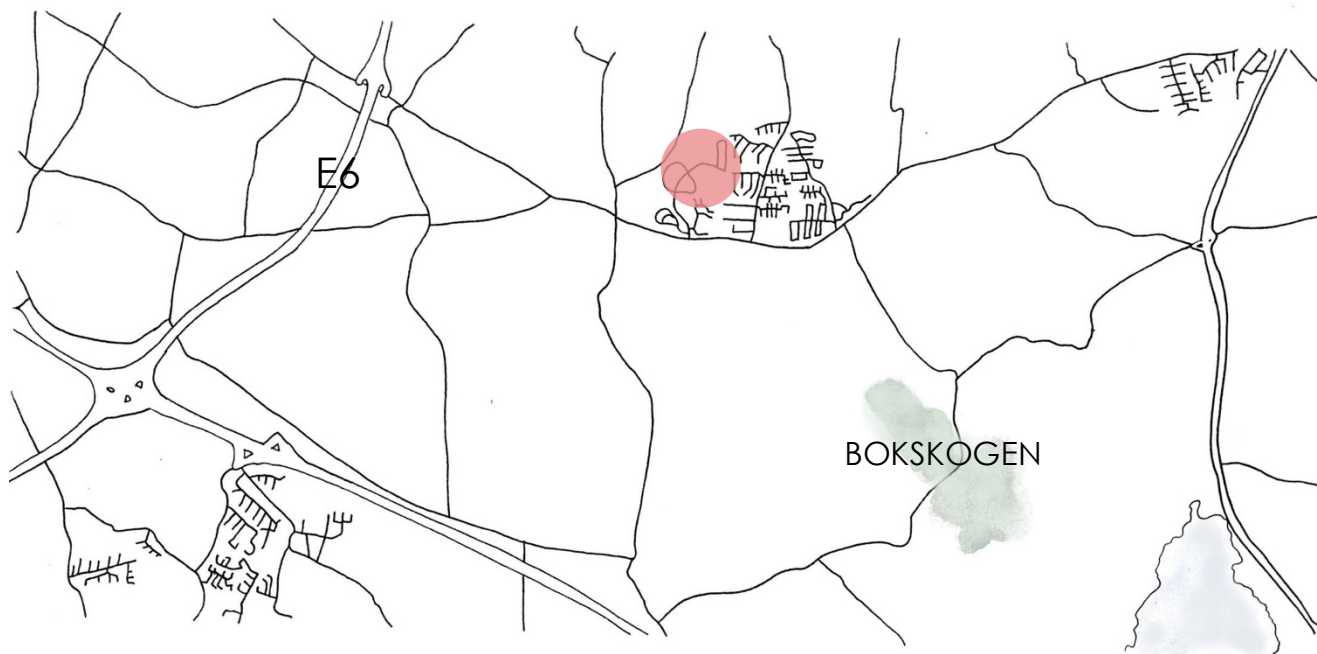
Summering av detaljplanen

Detaljplanen syftar till att möjliggöra för handel samt drivmedelsstation. Platsen var sedan tidigare till viss del exploaterad och brukad som drivmedelsstation och gatukök.

De gröna värden som fanns på platsen utgjordes av träd med höga naturvärden och en viss del av vegetationen ingick även i en sammanhängande vegetationszon. De kompensationsåtgärder som vidtagits är att en fröbank planteras på en plats utanför planområdet samt att träd ska planteras inom planområdet enligt bestämmelse i detaljplan. Kompensationsåtgärderna fastställs i ett markanvisningsavtal där det konstateras att åtgärderna ska bekostas av exploatören.

Svedala kommun

Svedala kommun ligger i sydvästra Skåne och omfattar en area på cirka 220 kvadratkilometer (Svedala kommun, 2019). Kommunen har en befolkningsökning och i dagsläget bor det cirka 22 000 personer i kommunen (Svedala kommun, 2020). De tre största orterna i kommunen är Svedala, Bara och Klågerup (Svedala kommun, 2019). I gällande översiktsplan från 2018 beskriver kommunen hur en analys och kartläggning av ekosystemtjänster ska göras vid exploatering. Vidare beskriver de hur kompensationsåtgärder ska tillämpas, så långt det är möjligt, när naturvärden har skadats. Vid sådana händelser ska balanseringsprincipen, med dess fyra steg tillämpas. Dock gäller detta enbart när kommunen är markägare. För om kommunen inte är markägare är kompensationsåtgärder endast frivilliga, om det inte är så att berörda värden behandlas i miljöbalken. I översiktsplanen beskriver kommunen vikten av att kompensera för förlorade naturvärden vid exploatering så att kommunens naturvärden kan bibehållas eller öka (Svedala kommun, 2018).



Figur 8. Illustration över Svedala kommun med planområdet i Bara markerat i rött.

Lagakraftvunnen detaljplan

I Svedala kommun har en lagakraftvunnen detaljplan, där kommunen tillämpat åtgärder för kompensation, granskats. Alla handlingar med relevans för studien samt de handlingar som berör ekologisk kompensation har tagits med i studien. De handlingar som granskats gällande *Detaljplan för Skammarp 4:1 m fl, BARA BACKAR* är plankarta och planbeskrivning (Svedala kommun, 2016). Utöver dessa handlingar har Svedala kommuns översiktsplan från 2010 granskats då den var gällande under planprocessen (Svedala kommun, 2010). Även samrådsredogörelsen (Svedala kommun, 2013), miljökonsekvensbeskrivningen (Ekologgruppen, 2016), en utredning gällande kompensationsåtgärder (Svedala kommun, 2011) och en naturvårdsutredning (Ekologgruppen, 2011) har studerats.

Beskrivning av planen

Detaljplan för Skammarp 4:1 m fl, BARA BACKAR ligger i västra Bara, i Svedala kommun. Planområdet utgörs av en yta på cirka 48 hektar och detaljplanen vann laga kraft den 7 september 2016. Syftet med planförslaget är att pröva ett förslag till bostadsbebyggelse med cirka 260 bostäder i form av friliggande bebyggelse, radhus och flerbostadshus. Planförslaget möjliggör även för förskola med plats för 160 barn samt dagvattendammar och parkytor för rekreation (Svedala kommun, 2016).



Figur 9. Illustration över detaljplanen i Svedala kommun.

Planområdet bestod före exploateringen av åkermark av bördighetsklass 8 med inslag av naturpräglade partier samt våtmark. I övrigt utgjordes platsen av riksintresse för naturvård samt nyttjades för rekreation. Området utgjordes av ett antal kullar som beskrevs

möjliggöra för utsikt. Det förekom även fältvilt i området samt den rödlistade arten bantistel, som utgör ett naturminne. Trädbeståndet inom området dominerades av lövträd med inslag av alléer och pilevallar (Svedala kommun, 2011). Naturvärdet i Bara Backar bedömdes av Ekologgruppen (2011) vara högt till mycket högt. Området var bland annat hem för arter som sånglärkan och den sexfläckiga bastardsvärmaren, vilka är rödlistade och klassade som nära hotad. På området fanns även bantisteln som är unik för området då det var den enda växtplatsen i landet. Delar av växtplatsen är skyddad som naturminne och med lämplig skötsel anses bantistelpopulationen kunna fortleva och eventuellt även kunna öka i storlek (Ekologgruppen, 2011).

Övergripande riktlinjer

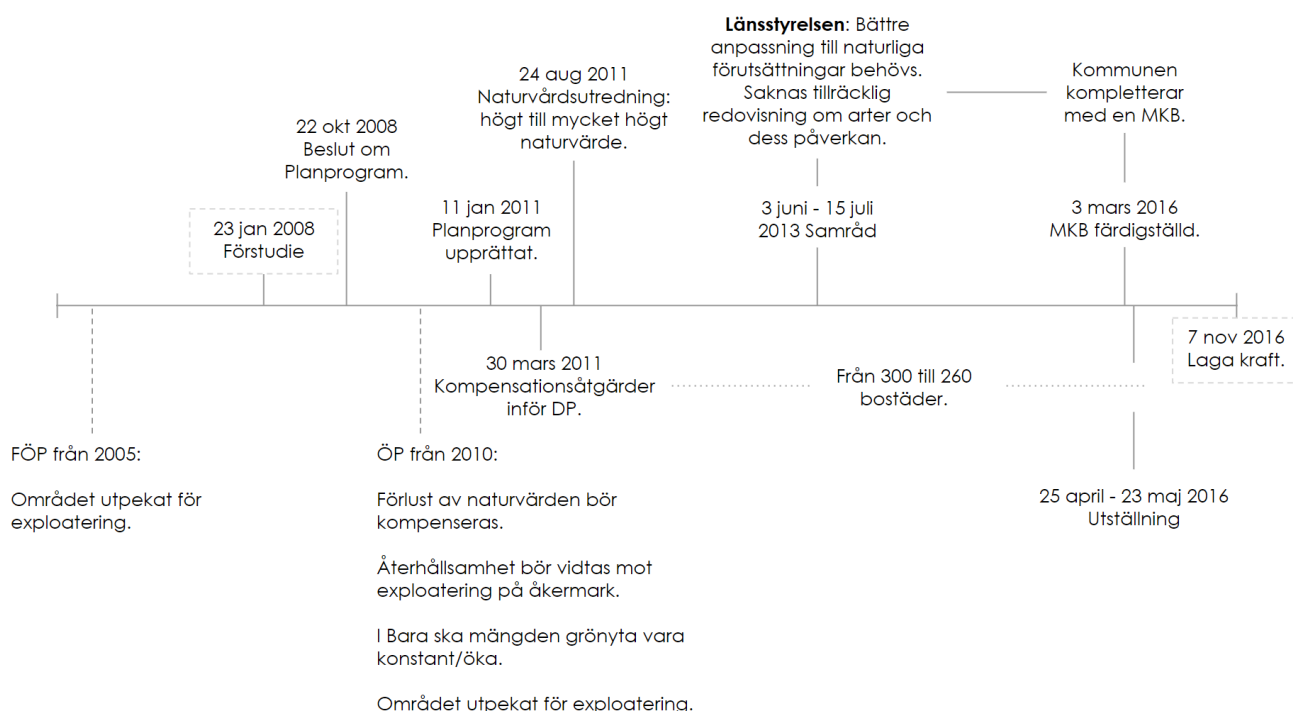
I Svedala kommuns översiktsplan från år 2010, som var gällande under framtagandet av detaljplanen, beskriver kommunen hur trycket från bland annat exploateringsintressen bör balanseras med skydd av värdefulla naturvårdsområden i syfte att behålla viktiga naturvärden. Vidare beskriver de hur förlusten av naturvärden bör kompenseras samt återhållsamhet bör vidtas mot exploatering av åkermark. I översiktsplanen beskrivs det hur stora delar av Svedala kommun är täckt av bevarandeband i kombination med att kommunen är en del av en tillväxtregion med starka exploateringsintressen. Kommunen lyfter vidare hur man vid skada på naturvärden ska tillämpa en metod vilken består av fyra steg. I ett första steg ska inga naturvärden skadas, i ett andra steg ska förlusten av naturvärden kompenseras inom planområdet, i ett tredje steg ska kompensation ske utanför planområdet och i ett fjärde steg ska kompensation ske genom att stödja andra naturvårdsinsatser i kommunen (Svedala kommun, 2010).

Vidare beskriver Svedala kommun (2010) hur grundtanken är att mängden grönska i kommunens tätorter ska vara konstant eller öka och i detta sammanhang kan kompensationstänkandet vara ett viktigt styrmedel. Detta preciseras vidare gällande kommunens tre större tätorter, där Bara är en av dessa, där mängden grönska ska vara konstant eller öka. Samtidigt är planområdet i översiktsplanen utpekad som utbyggnadsområde för bostäder samt för utbildning och idrottsanläggning (Svedala kommun, 2010). Svedala kommun (2016) beskriver vidare hur utbyggnadsområdet Bara Backar har funnits med som markreserv för bostäder i kommunala planer sedan lång tid tillbaka. Dels i kommunens översiktsplan där utvecklingen av Bara Backar möter kommunens målsättning att växa i invånarantal. Planområdet redovisas även mer detaljerat i den fördjupade översiktsplanen för Bara från år 2005. Planförslaget och intentionerna för området stämmer överens med intentionerna i den fördjupade översiktsplanen, bortsett från park- och idrottsytor som fått ett mer centralt läge inom planområdet (Svedala kommun, 2016).

Processen

Enligt en informant (personlig kommunikation, 9 mars 2020), fick kommunens stadsarkitekt den 23 januari 2008 (se figur 10) i uppdrag av kommunstyrelsen att

framlägga en förstudie för Bara Backar. Bygg- och miljöavdelningen fick därefter, den 22 oktober samma år, i uppdrag att ta fram ett planprogram för området.



Figur 10. Illustration över processen för framtagandet av detaljplanen i Svedala kommun.

Inledningsvis i planbeskrivningen beskrivs det hur bygg- och miljöavdelningen i Svedala kommun bedömde, med vägledning av förordningen om miljökonsekvensbeskrivningar, att planförslaget inte kunde antas medföra betydande miljöpåverkan. Behovet av miljöhänsyn vid genomförandet av detaljplanen uppmärksammades därför inte i en miljöbedömning. Dock beskrivs det i en senare del av planbeskrivningen hur Länsstyrelsen under detaljplanens utställning konstaterade att planen saknade tillräcklig redovisning av hur arter som omfattas av artskyddsförordningen påverkades av planförslaget. Vilket påverkade processen på så sätt att Svedala kommun kompletterade planhandlingarna med en miljökonsekvensbeskrivning med fokus på de arter som omfattas av artskyddsförordningen (Svedala kommun, 2016).

Länsstyrelsen hade under samrådet synpunkter på hur planen bättre borde anpassas till landskapets naturliga förutsättningar. De ansåg bland annat att föreslagen bebyggelse kunde skada riksintresse för naturvård och att de därav skulle kunna komma att ingripa enligt 11 kap 10–11 §§ Plan- och bygglagen (Svedala kommun, 2013). Det går således att utläsa att planförslaget har påverkats under processens gång. Dokumentet *Kompensationsåtgärder inför detaljplanläggning avseende Bara Väster* är från år 2011

och utgår från ett planförslag med 300 bostäder, vilket kan jämföras med den slutgiltiga versionen med cirka 260 bostäder (Svedala kommun, 2011).

Kompensationsåtgärder

I samband med upprättandet av detaljplanen gjordes en utredning avseende kompensationsåtgärder i området. Kompensationsåtgärder för planförslagets ingrepp och påverkan analyserades i relation till landskapsvärdet på en trevärdig skala; innefattande att ingreppen allvarligt skadar, negativt påverkar eller att ingen negativ påverkan uppstår. Vidare beskrivs det hur Svedala kommun har tillämpat balanseringsprincipen. Balanseringsprincipen består av fyra steg; *undvika*, *minimera*, *utjämna* inom planområdet samt *ersätta* utanför planområdet, en åtgärd som bör enligt Svedala kommun bör undvikas (Svedala kommun, 2011).

I utredningen *Kompensationsåtgärder inför detaljplanläggning avseende Bara väster* beskriver Svedala kommun (2011) hur det inom planområdet fanns ett naturområde. Området beskrivs som värdefullt med brukarvärden i form av strövområde, hundpromenader, naturupplevelse, lek, grön oas samt "vildmarkskänsla". Planförslaget beskrivs ha en negativ påverkan på dessa värden vilka skulle balanseras genom *utjämning* i form av komplettering med bryn där det finns luckor längs gång- och cykelvägen samt runt en damm vid en pumpstation. Om föreslagna åtgärder vidtogs beskrivs ingen negativ påverkan uppstå. Inom planområdet fanns också en solitär gammal alm av värde. Planförslaget skadar allvarligt detta värde och förslagen balanseringsåtgärd var att helt *undvika* påverkan på denna alm. Om föreslagna åtgärder vidtogs beskrivs ingen negativ påverkan uppstå. Vidare beskriver Svedala kommun (2011) hur det inom planområdet fanns en större dunge med ett blandbestånd av gamla och nya lövträd med ädelinslag samt vattenhål. Förslag på åtgärd för att *minimera* påverkan var att öka antalet faunadepåer i planområdets naturområden samt öka tillgängligheten med naturliga slingor i naturområdet. Om föreslagna åtgärder vidtogs beskrivs ingen negativ påverkan uppstå. Planområdet innefattade även ett naturområde av värde, området bestod av en mangelgrav omringad av träd och buskridå. Åtgärd för balansering var att *ersätta* värdet genom att anlägga en trädallé längs en väg samt läplanteringar längs gång- och cykelvägar. Om föreslagna åtgärder vidtogs beskrivs ändå negativ påverkan uppstå. Även en våtmark eller sänka med vatten var av värde. Balanseringsåtgärden föreslogs vara att *minimera* påverkan genom att anlägga våtmarker i lämpliga geohydrologiska lägen. Om föreslagna åtgärder vidtogs beskrivs ändå negativ påverkan uppstå (Svedala kommun, 2011).

Åkermark var ett ytterligare värde som allvarligt ansågs skadas av planförslaget. Åtgärd för balansering var *minimering* vilket skulle ske genom att öka exploateringsgraden något och att skapa gemensam odlingsmark för att minska ytor för privata trädgårdar. Samt anlägga våtmarker i lämpliga geohydrologiska lägen, läplanteringar längs gång- och cykelvägar. Parkeringsnormen föreslogs justeras med hänsyn till planerad kollektivtrafik. Genomsläppligheten skulle öka på ytor för markparkering samt svackdiken längs vägar

skulle anläggas. Om föreslagna kompensationsåtgärder vidtogs beskrivs ändå negativ påverkan uppstå (Svedala kommun, 2011). Som allmänt råd beskrev Ekologgruppen (2011) hur planarbetet bör utgå ifrån den natur som finns i området som på något sätt ger mervärde för människor och/eller för biologisk mångfald. Vidare beskriver de även hur naturen i högst möjliga mån bör bevaras, exempelvis kärr, äldre skogsmiljöer, enskilda träd och buskar. Genom att bevara naturen ansåg de att kvaliteten kunde säkerställas. Något som skulle ta många decennier att återskapa och som ändå inte kan garantera att kvaliteten blir densamma. Att det finns ovanliga och rödlistade arter i området stärker även vikten av att bevara naturen, då arten kan gå förlorad om dess naturmiljön förstörs för att ersättas med en motsvarande ny. Ekologgruppen uppmanade även kommunen till att följa uttrycket *”man vet vad man har men inte vad man får”* (Ekologgruppen, 2011, s. 23).

Ställningstagande

I ett första skede ansåg kommunen att en miljökonsekvensbeskrivning inte var nödvändig för detaljplanen. Även om *”Hela området omfattas av riksintresse för naturvård, objekt; Backlandskapet söder om Romelsåsen (MB 3 kap 6 §)”* (Ekologgruppen, 2011, s. 7). Vidare beskriver Ekologgruppen (2011) hur två av de tre hotade fågelarterna kommer att försvinna från området, det vill säga gulärka och sånglärka. Om området sköts och utvecklas på lämpligt sätt finns det dock möjlighet att den tredje fågelarten, hämpling, kan finnas kvar i området.

Vidare var Länsstyrelsen kritiska till att en förskola var planerad i det område där naturvärden bedömdes vara mycket höga. De ifrågasatte även Svedala kommuns rätt att ta marken i anspråk istället för att bevara den för dess värdefulla naturmark och dess arter (Svedala kommun, 2013). Efter det att Länsstyrelsen hade yttrat sig om planen, vilken de ansåg saknade tillräcklig redovisning av hur arter som omfattas av artskyddsförordningen påverkas, beslutade kommunen att ta fram en miljökonsekvensbeskrivning (Svedala kommun, 2016). Syftet med Miljökonsekvensbeskrivningen var att särskilt belysa värden och hot för större vattensalamander och törnskata, detta efter att Länsstyrelsens yttrat sig och krävt bättre kartläggning gällande ärendet. För att få en realistisk bild över de nämnda arterna omfattar Miljökonsekvensbeskrivningen ett något större område än planområdet. Dock innefattar detaljplanen alla arter som benämns i Miljökonsekvensbeskrivningen. Större vattensalamander är fridlyst enligt Artskyddsförordningen och Miljöbalken. Vidare beskrivs det hur områdets land- och vattenmiljöer måste bevaras i största möjliga mån för att arten ska överleva. Förutom att bevara de dammar som finns inom planområdet beskriver Ekologgruppen (2016) ett antal åtgärder för att gynna större vattensalamander, som exempelvis att avlägsna nuvarande fisk och förhindra att någon fisk utplanteras i framtiden. De nya dammarna som planeras i området bör även anläggas så att de är attraktiva för större vattensalamander. Vidare bör kommunen överlägga att anlägga en faunapassage eller grodtunnel med tillhörande grodbarriär norrut från Idrottsvägen då den annars mest troligt kommer att påverka groddjurens vandringsmöjligheter. Den samlade bedömningen som gjordes gällande större vatten-

salamander var således att planförslaget troligtvis inte ansågs inverka på artens fortlevnad, om miljökonsekvensbeskrivningens rekommendationer följs. Även törnskatan är upptagen i Artskyddsförordningen och ingår i EU:s fågeldirektiv. Törnskatan är även den art som påverkas mest negativt av planförslaget då dess häckningsplats gränsar till förskolan som är planlagd i området. I samband med exploatering av området är det således mest troligt att artens häckning kommer att spolieras. Men då törnskatan finns på ett flertal andra platser i Sverige och i Skåne anses inte planförslaget och den eventuella spoliering av artens häckningsplats av tillräckligt stor betydelse. Dock beskriver Ekologgruppen hur de anser att det bör ske kontinuerliga inventeringar och undersökningar för att följa upp påverkan på törnskatan och större vattensalamander under hela detaljplanens genomförande (Ekologgruppen, 2016).

Svedala kommun (2016) beskrev även hur genomförande av planförslaget innebär att jordbruksmark av klass 8 tas i anspråk och exploateras. Kommunen undvek ett ställningstagande kring detta såväl som att vidta kompensationsåtgärder då *“Avvägningen att exploatera jordbruksmark i tätortsnära lägen har gjorts i kommunens översiktsplan och dess miljökonsekvensbeskrivning. (...) Planområdet är utpekade som utbyggnadsområde för bostäder under planperioden i översiktsplanen”* (Svedala kommun, 2016, s. 20).

Planområdet beskrivs ha många naturvärden och Ekologgruppen (2011) beskrev hur *”De befintliga naturmiljöerna, med skogsdungar, dammar, våtmarker och gräsmarker har ett särskilt värde. Att återskapa motsvarande miljöer tar tid och resultatet är också osäkert. I möjligaste mån bör därför dessa miljöer bevaras”* (Ekologgruppen, 2011, s. 5). Dock ansåg Svedala kommun (2016) att naturvärdena togs hänsyn till i och med upprättandet av en skötselplan. Kommunen beskrev vidare hur man med hänsyn till planområdets många naturvärden kommer upprätta en skötselplan för natur- och parkområden. Skötselplanen ska framför allt behandla levnadsförhållanden för de arter som omfattas av artskyddsförordningen (Svedala kommun, 2016).

Summering av planen

Syftet med planförslaget var att möjliggöra för bostadsbebyggelse samt förskola, dagvattendammar och grönytor för rekreation. Planområdet var sedan tidigare ej planlagt och bestod av åkermark samt viss naturmark. Vid genomförande av planförslaget försvinner och påverkas områdets naturvärden, brukarvärden, en trädunge med vattenhål, våtmark samt åkermark. De kompensationsåtgärder som Svedala kommun i planförslaget föreslår är att avverkning av en gammal alm undviks, detta fastställs dock ej på plankartan. Vidare beskriver kommunen hur området kompenseras med nya bryn och dammar, våtmarker och tillgängligheten till en trädunge ökas genom naturlika slingor. Anläggning av en ny trädallé är också en vidtagen kompensationsåtgärd för förlusten av naturvärden i området. Kompensering av åkermark anges av Svedala kommun göras genom yteffektivisering.

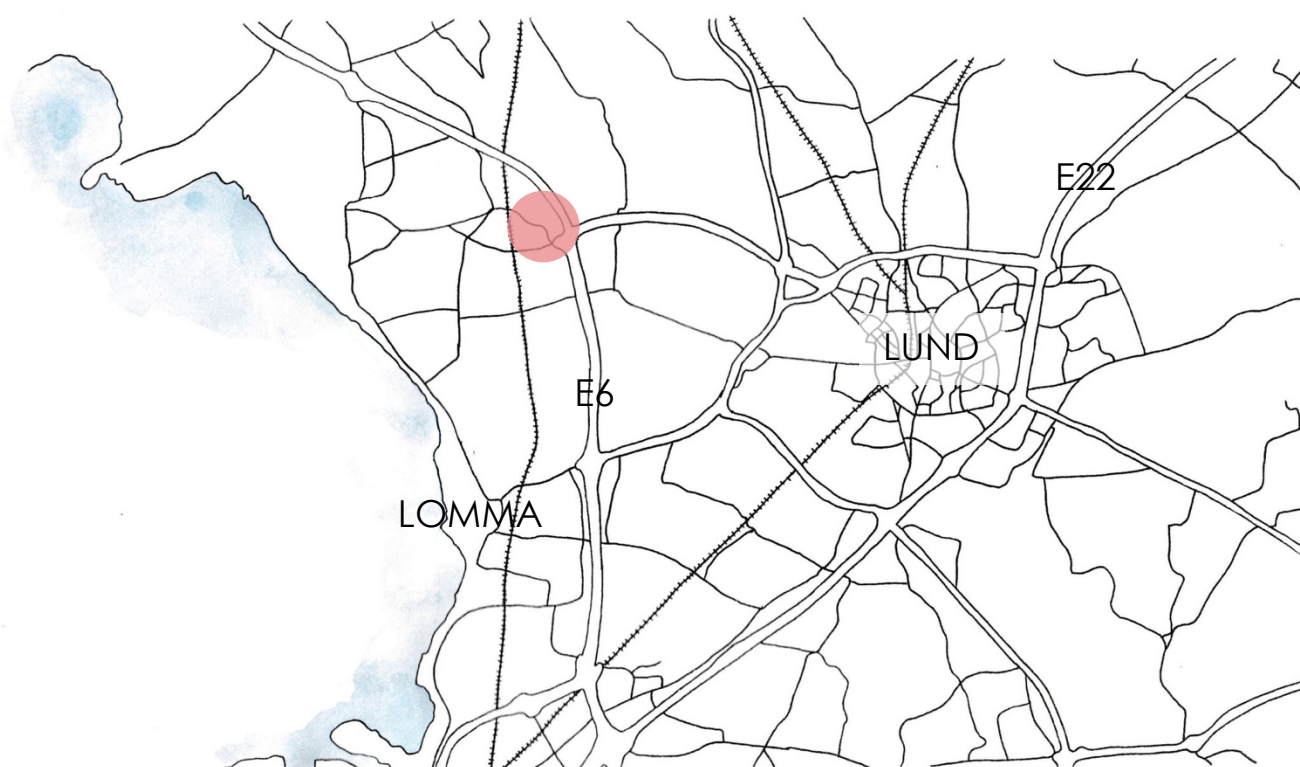
Lomma kommun

Lomma kommun har en befolkningsmängd på drygt 24 000 invånare och kommunen utgörs av en yta på drygt 90 kvadratkilometer (Lomma kommun, 2020). I gällande översiktsplan lyfter kommunen hur bortfall av naturresurser till följd av exploatering i möjligaste mån ska balanseras. I första hand ska balansering ske i eller i närheten av det område som berörs, om detta ej är möjligt kan kompensation ske på annan plats. Översiktsplanen pekar ut områden där kompensationsåtgärder kan utföras och i dessa områden kan åtgärder samlas från flera projekt med underskott. Vidare använder sig kommunen av balanseringsprincipen vilken kommunen anger är en metod som kan tillämpas i exploateringsprocessen för att uppnå god hushållning med naturresurser (Lomma kommun, 2011).

Lagakraftvunnen detaljplan

Lomma kommun tillämpar ekologisk kompensation inom detaljplaneprocessen. Vid granskning av *Detaljplan för del av Fjellie 2:13 i Flädie, Lomma kommun (trafikplats Flädie)* har plankarta med tillhörande planbeskrivning studerats (Lomma kommun, 2017a). Därutöver finns det en mängd handlingar tillhörande planen och planprocessen som också har granskats. Alla handlingar med relevans för studien samt de handlingar som berör ekologisk kompensation har tagits med i studien. De handlingar som granskats berör kompensation och utgörs av en miljövärdesbedömning inklusive kompensationsutredning (Lomma kommun, 2016a), en miljökonsekvensbeskrivning (Reinertsen, 2015b) samt ett tillägg till miljökonsekvensbeskrivningen (Lomma kommun, 2016c). Utöver dessa har även en samrådsredogörelse (Lomma kommun, 2016b) och ett granskningsutlåtande (Lomma kommun, 2017b) studerats. Tillhörande planen finns även en lokaliseringsutredning (Reinertsen, 2015a) samt en övergripande sammanställning av ekosystemtjänster i kommunen (Lomma kommun, u.å.).

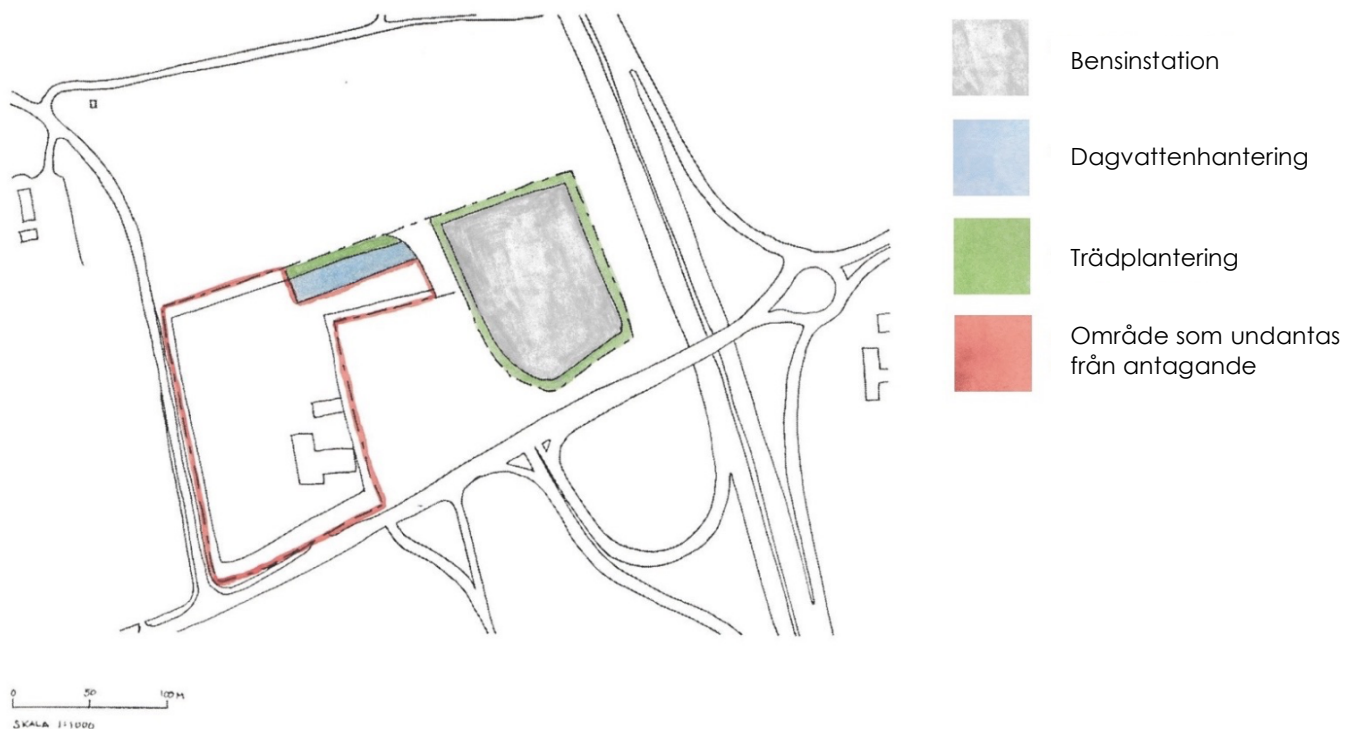
De dokument som tillhör detaljplanen behandlar ett större planområde än vad som antogs och vann laga kraft. Delen som antogs och vann laga kraft innefattar bestämmelser om fordonsservice, det vill säga uppförandet av bensinstation, samt lokalgata och teknisk anläggning. Den del av planförslaget som undantogs från antagande gjorde det av oklar anledning, men vi har valt att vid genomgång av planhandlingarna studera dem i sin helhet och på så sätt även behandla de delar som undantagits från antagande.



Figur 11. Illustration över Lomma kommun med planområdet markerat i rött.

Beskrivning av planen

Detaljplan för del av Fjellie 2:13 i Flädie, Lomma kommun (trafikplats Flädie) gränsar till E6:an i öster och är belägen i Lomma kommuns östra delar. Delar av detaljplanen vann laga kraft den 29 maj 2017 och planförslaget i sin helhet syftar till att pröva lämpligheten för lokalgata, gång- och cykelväg, fordonsservice, återvinningscentral och handel med återvinningsmaterial samt teknisk anläggning. Området består av en yta på cirka 3,4 hektar och utgörs av två fastigheter som ägs av Lomma kommun samt Trafikverket. Planområdet är sedan tidigare ej planlagt men togs fram med hänsyn till Trafikverkets intentioner att bygga om trafikplats Flädie i syfte att uppnå trafiksäkrare och effektivare vägsystem med hög framkomlighet. I den nya trafikplatsen ingår ny cirkulationsplats, ny pendlarparkering samt ny bro. Utbyggnaden ingår i Trafikverkets Nationell plan för transportsystem 2010–2021 (Lomma kommun, 2017a).



Figur 12. Illustration över detaljplanen i Lomma kommun.

Tidigare användes området för jordbruksändamål med åker- och betesmark samt tillhörande bostadsändamål. Jordbruksmarken bestod av den bördigaste sorten, klass 10. Åkerlandskapetets struktur var storskalig och högre vegetation fanns i huvudsak i anslutning till bebyggelsen (Lomma kommun, 2017a).

Övergripande riktlinjer

Lomma kommun (2017a) beskriver hur planområdet i gällande översiktsplan från år 2011 är utpekad som förslag för tankställe. Kommunen har i översiktsplanen även gjort ställningstagandet att *”i möjligaste mån ska exploatering av den högvärdiga jordbruksmarken undvikas”* (Lomma kommun, 2011, s. 56). Länsstyrelsen konstaterar att planförslaget ej har stöd i gällande översiktsplan, då den endast berör tankställe och inte exempelvis återvinningscentral, vilket Lomma kommun är medvetna om. I övrigt har Länsstyrelsen inte påpekat något vad gäller anspråkstagandet av naturvärden samt åtgärder för kompensation (Lomma kommun, 2017b). Vidare överensstämmer detaljplaneförslaget med Trafikverkets föreliggande tillägg till arbetsplan gällande en pendelparkering i området (Lomma kommun, 2017a).

I Lomma kommun har man tagit beslutet att tillämpa miljökompensation, kommunen beskriver att *”Enligt gällande översiktsplan samt beslut från kommunstyrelsen i Lomma ska miljökompensation användas vid all exploatering, så långt det är rimligt”* (Lomma kommun, 2017a, s. 11). Miljökompensation beskrivs av Lomma kommun (2017a) vara

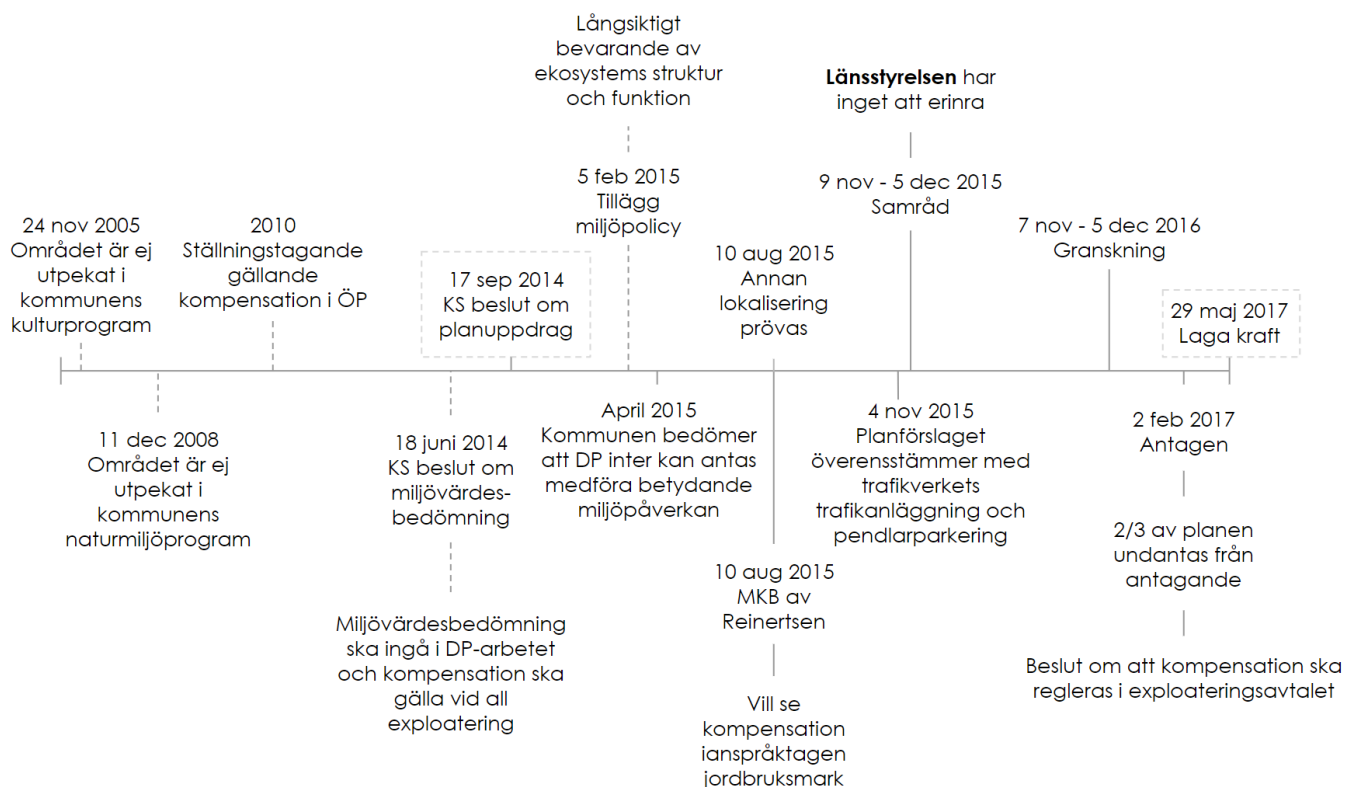
en metod som kan användas i exploateringsprocessen för att uppnå god hushållning av naturresurser. Metoden utgår från att all fysisk förändring påverkar miljön och att negativ påverkan ska kompenseras (Lomma kommun, 2017a). Om negativ påverkan på miljön inte går att undvikas ska den minimeras. Om minimering inte heller är möjlig ska miljön kompenseras. Dock utgår miljökompensation ifrån att all fysisk förändring påverkar miljön (Lomma kommun, 2016a).

Lomma kommun (2016a) beskriver hur en miljöbedömning ska innehålla en inventering samt analys på närliggande omgivning, för att på så sätt sätta området i sin faktiska kontext och således få en mer korrekt bedömning av områdets värden. Bedömningen av de biologiska värdena ska utföras av en person som innehar god kännedom om såväl ekologi som om metoder för naturvärdesbedömningar. Vidare har kommunen bestämt att kostnaderna för de kompensationsåtgärder som projektet innefattar ska bekostas av projektet i sig. Det ska göras vid markförsäljning, genom avtal eller genom annan intern finansiering. Innan bygglov ges eller exploatering sker ska det finnas en detaljerad beskrivning över vilka värden som ska ersättas eller kompenseras och på vilket sätt. Beskrivningen ska godkännas av lämplig person, exempelvis miljöstrateg eller en person med motsvarande ekologisk kännedom (Lomma kommun, 2016a).

Den 18 juni 2014 tog Kommunstyrelsen beslutet att en miljövärdesbedömning ska ingå som en del av detaljplanearbetet. Samtidigt togs även beslutet att rutin för miljövärdesbedömning och compensation ska gälla vid all exploatering (Lomma kommun, u.å.). Lomma kommun (2016a) beskriver vidare hur processen för att avgöra vilka eventuella kompensationsåtgärder som krävs för en detaljplan går till på så sätt att planhandläggare tillsammans med en ekologiskt kunnig person gör en översiktlig genomgång av det tänkta områdets planeringsförutsättningar för att identifiera viktiga ekosystemtjänster. Vidare beskrivs hur miljövärdesbedömning bör tas fram i ett tidigt skede i planprocessen. När detaljplaneförslaget arbetas fram utgör miljövärdesbedömningen en del av planeringsunderlaget. Miljöstrateg och exploateringsingenjör arbetar separat fram en kompensationsutredning och avtalsskrivning beträffande detaljplaneförslaget (Lomma kommun, 2016a).

Processen

Kommunstyrelsen beslutade i september år 2014 att ge planeringsavdelningen i uppgift att upprätta en detaljplan för området (se figur 13). Detaljplanen var ute på samråd i november och december år 2015, därefter var planen sedan ute på granskning under samma period år 2016 (Lomma kommun, 2017a). Vid beslut av Kommunfullmäktige den 2 februari 2015 undantas en stor del av planområdet från antagande. Vid kontakt med kommunen (personlig kommunikation, 9 mars 2020), beskrivs det inte finnas någon officiell anledning till Kommunfullmäktiges beslut att området undantas från antagande.



Figur 13. Illustration över processen för framtagandet av detaljplanen i Lomma kommun.

Det planerade området för detaljplanen beskrivs av kommunen ta förstklassig jordbruksmark i anspråk, som inte går att återskapas. Planområdet ligger även inom riksintresse för kustzon. Inom riksintresse för kustzon beskrivs i lokaliseringsutredningen att exploatering endast bör ske om det kan ske på ett sätt som inte märkbart skadar områdets natur- och kulturvärden. Vidare anser Länsstyrelsen att planförslaget innebär betydande miljöpåverkan. Dessutom anser Länsstyrelsen att planförslaget kan motverka en hållbar utveckling ytterligare då planområdet berör riksintressen samt att det kan innebära en negativa påverkan på människors hälsa och miljö. Vidare lyfts det i lokaliseringsutredningen hur den föreslagna lokaliseringen innebär en viss påverkan på landskapsbilden. Men då området gränsar till E6:an som i sin tur har större påverkan på landskapsbilden anses det planerade områdets påverkan inte avgörande (Reinertsen, 2015a). Vidare beskrivs det i lokaliseringsutredningen hur ”större värden med avseende på natur- och kulturmiljö som skulle vara avgörande för lokaliseringsstudien bedöms inte finnas. Påverkan bedöms i sin helhet vara begränsad och därmed acceptabel, men noggrannare utredning med förslag till förbättringsåtgärder bör göras i en miljökonsekvensbeskrivning till en framtida detaljplan” (Reinertsen, 2015a, s. 24). Dock anser Länsstyrelsen att alternativ lokalisering bör utredas och att miljökonsekvensbeskrivningen ska belysa om de planerade verksamheterna utgör så pass väsentligt

allmänintresse att det motiverar ianspråkstagandet av jordbruksmark (Reinertsen, 2015a).

Under samrådet yttrade sig Länsstyrelsen gällande hur de *”anser att syftet att anlägga pendlarparkering utgör ett så stort samhällsintresse att intrång i jordbruksmarken kan anses befogad. Länsstyrelsen har inget att erinra mot förslaget”* (Lomma kommun, 2016b, s. 1). Region Skåne yttrar sig också under samrådet och beskriver att *”I strategier för Det flerkärniga Skåne lyfts vikten av balanserad och hållbar markanvändning. Åkerlandskapet är en resurs som är viktig att hushålla med. Då planområdet är lokaliserat i åkerlandskap är det viktigt att Lomma kommun noggrant överväger och stärker motiven att exploatera i området. Region Skåne vill se ett resonemang kring hur stads- och infrastrukturutvecklingen i Lomma kommun gynnas av exploatering i det föreslagna planområdet”* (Lomma kommun, 2016b, s. 4). Lomma kommun bemöter denna erinran genom att beskriva hur alternativa lokaliseringar har prövats i en utredning gällande lokaliseringsprövning samt i Miljökonsekvensbeskrivningen som behandlar bland annat ianspråkstagandet av jordbruksmark och stads- och infrastrukturutvecklingen i kommunen (Lomma kommun, 2016b). Även Regionala utvecklingsnämnden lyfter hur åkermark av klass 10 bara finns i Skåne och att åkermark är av regionalt och nationellt intresse, åkerlandskapet är därav en resurs som är viktig att hushålla med. Region Skåne vidhåller därmed tidigare synpunkter gällande att kommunen noggrant ska överväga och stärka motiveringen av att exploatera i det föreslagna området (Lomma kommun, 2017b).

Under samrådet yttrade sig Bjärred Naturskyddsförening. Föreningen ifrågasatte hur kommunen behandlade miljökompensation i planförslaget. De ifrågasatte kommunens uttalande om att miljökompensation ska tillämpas så långt det är rimligt. Föreningen ställde sig frågande till vem som ska och kan avgöra vad som är rimligt samt kompensationsåtgärder kan undvikas om det blir för dyrt eller komplicerat. Lomma kommun (2016b) bemötte detta genom att beskriva att det är Miljöstrategiska enheten på samhällsbyggnadsförvaltningen som hanterar och bedömer frågor gällande miljökompensation. De vidhåller även att formuleringen så långt det är rimligt kommer att kvarstå. Vidare beskriver Lomma kommunen hur plan- och genomförande-beskrivningen inte är ett juridiskt bindande dokument och att de formuleringar som finns där enbart är riktlinjer för en framtida utformning (Lomma kommun, 2016b).

Kompensationsåtgärder

Inom planområdet förekommer vegetation, framförallt i anslutning till bebyggelse, och väster om befintligt bostadshus finns en ej biotopskyddad äppelträdsallé. Inom planområdet finns hästkastanjer, skogslönn och bergek, lägre rader av häckar, mindre körsbärsträd samt en trädrad med större buskage och träd. Denna typ av vegetation utgör en viktig livsmiljö och spridningskorridor för den biologiska mångfald som finns i landskapet. Ur naturvårdssynpunkt är det av vikt att behålla och utveckla denna ekologiska struktur (Lomma kommun, 2017a). Den vegetation som området innehåller

med träd och buskar bidrar till luftrening samt mikroklimat, även detta kommer att försvinna vid genomförande av planförslaget (Lomma kommun, 2016a). Inom området har också häckande ladusvala och fladdermöss påvisats och det är framförallt i de äldre byggnaderna som dessa skyddade arter finns. Fladdermöss och fåglar är skyddade enligt artskyddsförordningen (2007:845) och hänsyn behöver därav tas till deras livscyklar vid rivning eller annan störande verksamhet omkring byggnaderna. Vid utformning av för platsen ny verksamhet beskriver kommunen hur eventuella förluster av bo- och häckplatser bör kompenseras. Kompensation behandlas också i relation till uppvuxen vegetation längs med vägkanter, vilken beskrivs som värdefull. Vid intrång i denna vegetation bör återplantering ske. En plantering runt planområdet ska kompensera för verksamheternas visuella påverkan i det öppna landskapet (Lomma kommun, 2017a). Vilket fastställs på plankartan genom planbestämmelsen *plantering* (skyddsplantering ska finnas).

Lomma kommun (2017a) har tagit fram kompensationsåtgärder för planförslaget. Dels ska äldre träd skyddas från avverkning där en fredad markzon på 8 meter från stammen skyddar trädens rotsystem. Dels ska nya boplatser för fåglar och fladdermöss skapas. Dels ska nya områden med bärgivande träd och buskar, till matproduktion för fåglar, skapas. Och dels får byggnaderna inte rivas under häcktid för ladusvala, eller om det stör fladdermöss. Vidare beskriver kommunen i planbeskrivningen hur *”Värden och funktioner som ej kan kompenseras för inom planområdet ska företrädelsevis kompenseras på mark i anslutning till planområdet”* (Lomma kommun, 2017a, s. 23). Lomma kommun beskriver hur de arbetar med miljökompensation för att så långt som möjligt kompensera för den negativa påverkan på naturvärden och ekosystem som exploatering kan innebära (Lomma kommun, 2016c). Mer ingående beskrivs det i planförslagets miljökonsekvensbeskrivning hur de ytor som inte tas i anspråk av exploatering ska användas som kompensationsytor och bör därför eftersträva att innefatta en hög artrik flora, för att således stärka den biologiska mångfalden. Vidare bör trädplanteringar användas inom planområdet för att stärka strukturen av alléer längs vägvägsnitt som historiskt finns i området. Detta kan bidra till en bättre vistelsemiljö samt till en visuellt tydlig struktur. Området föreslås i miljökonsekvensbeskrivningen omgärdas av trädplantering i syfte att tona ner områdets visuella påverkan på landskapsbilden. Vidare föreslår miljökonsekvensbeskrivningen att kommunen bör lägga fram förslag på kompensationsåtgärder för att kompensera anspråkstagande av högvärdig jordbruksmark (Reinertsen, 2015b). I planbeskrivningen klargörs det att kompensation regleras i ett exploateringsavtal. (Lomma kommun, 2017a).

Ställningstagande

Lomma kommun beskriver hur planförslaget inte strider mot gällande översiktsplan då planområdet i översiktsplanen är utpekad för placering av tankställe. Planförslaget avviker dock från gällande översiktsplan då området inte är utpekad för återvinningscentral. Avvikelsen motiveras med att en återvinningscentral är av stort lokalt och regionalt

intresse. Placeringen motiveras ytterligare av att det är lämpligt sett till befintlig infrastruktur, att området kan nås via kollektivtrafik samt utifrån förhållandet till befintliga återvinningscentraler och tätorterna Lomma, Bjärred, Lund och Löddeköpinge. Störningar från omkringliggande trafikområden, det i översiktsplanen utpekade tankstället, och pendlarparkering motiverar ytterligare placeringen av återvinningscentral då fragmentering redan skett. Vidare beskrivs det hur plangenomförandet inte anses påverka allmänhetens tillgång till området då området idag ej är tillgängligt för allmänheten (Lomma kommun, 2017a).

Planförslaget bedöms av kommunen ha en liten påverkan på människors hälsa och säkerhet och risker kopplade till farliga ämnen och buller anses små, miljökonsekvensbeskrivningen hur ianspråktagandet av jordbruksmark utgör planförslagets huvudsakliga miljöpåverkan. Vidare anser kommunen att det därav varit önskvärt att i kommunen hitta redan exploaterad mark för verksamheterna. Jordbruksmark beskrivs som en resurs som kan ge avkastning under mycket lång tid och exploatering på denna mark har en irreversibel påverkan. Har jordbruksmarken en gång bebyggts kan den inte återställas. Vidare beskriver kommunen hur genomförande av planförslaget kommer att leda till att stora delar av området hårdgörs, vilket innebär en irreversibel påverkan på marken (Reinertsen, 2015b). Dock lyfter kommunen hur planförslaget överensstämmer med Trafikverkets trafikanläggning och pendlarparkering (Lomma kommun, 2017a). Vilket i sin tur betyder att oavsett om planförslaget genomförs eller ej kommer Trafikverkets pendlarparkering att uppföras i området vilket innebär att jordbruksmarken i området kommer att fragmenteras och hårdgöras (Reinertsen, 2015b).

Summering av planen

Planförslaget i sin helhet syftar till att pröva lämpligheten för fordonsservice, lokalgata, gång och cykelväg, återvinningscentral, handel med återvinningsmaterial samt teknisk anläggning. Vid beslut av Kommunfullmäktige i februari år 2017 antogs bara en del av planförslaget, denna del innefattar bestämmelse om fordonsservice, teknisk anläggning och lokalgata. Planförslaget togs fram i samförstånd med Trafikverkets intentioner att bygga om trafikplatsen och anlägga en pendlarparkering i anslutning till planområdet. Den del av planområdet som antogs och senare vann laga kraft bestod tidigare av åkermark. Den del av området som ej antogs nyttjas för bostadsändamål och innefattar höga naturvärden.

De kompensationsåtgärder som fastställs i den del av planförslaget som vunnit laga kraft innefattar enbart bestämmelse om trädplantering runt området vilken ska kompensera för förändring i landskapsbilden. Den del av planförslaget som undantogs från antagande innefattade fler kompensationsåtgärder vilka kompenserar för förlusten av ädelträd, fåglar och fladdermöss, bärgivande buskar och träd samt en förändrad landskapsbild. Åtgärderna bestod av trädplantering runt området, marklov för fällning av träd,

uppförande av nya boplatser för fåglar och fladdermöss samt plantering av bärgivande buskar och träd till förmån för föda för fåglar och fladdermöss. Kompensationsåtgärderna ska regleras i ett exploateringsavtal. Dock tas större delen av planområdet bort vid antagande och för den delen som är kvar har inget exploateringsavtal upprättats.

GENERELL SAMMANFATTNING

Nedan görs en generell sammanfattning av det empiriska resultatet (se figur 14). Sammanfattningen kartlägger och tydliggör hur Helsingborgs stad, Svedala kommun och Lomma kommun arbetar med ekologisk kompensation i respektive lagakraftvunnen detaljplan.

	Helsingborgs stad	Svedala kommun	Lomma kommun
Hur hanteras kompensation i den översiktsplan som var gällande under framtagandet av detaljplanen?	Utöver riktlinjer i översiktsplanen finns det beslut om att balanseringsprincipen ska tillämpas vid all exploatering i kommunen.	Vid skada på naturvärden ska en metod bestående av fyra steg tillämpas. Steg ett innebär att skada undviks. Steg två innebär kompensation inom planområdet. Steg tre innebär kompensation utanför planområdet. Steg fyra innebär andra naturvårdsinsatser i kommunen stöds.	Enligt översiktsplanen ska miljökompensation användas vid all exploatering, så långt det är rimligt. Kommunen tillämpar balanseringsprincipen.
Vilken typ av kompensationsåtgärder föreslås i detaljplanen? Objekt, funktion eller annat?	<i>Objekt.</i> Träd ersätts med nya träd. <i>Funktion.</i> Träd ersätts med fröbank med rödlistade arter.	<i>Funktion.</i> Gröna värden ersätt med bryn. <i>Funktion.</i> Naturområde av värde med mägergrav samt träd- och buskridå ersätts av trädallé samt läplanteringar. Åkermarken föreslås kompenseras genom exempelvis en ökad exploateringsgrad.	<i>Objekt.</i> Vegetation ersätts med nya träd och buskar. <i>Objekt.</i> Vegetation längst väggkant kompenseras genom återplantering. <i>Funktion.</i> Nya boplatser skapas. Rivningsförbud under häckning. Trädplantering runt planområdet i syfte att

			<p>kompensera för negativ visuell påverkan.</p> <p>Äldre träd skyddas.</p>
Sker kompensations-åtgärder på samma och/eller på annan plats?	Åtgärderna sker dels inom planområdet (träd) samt dels utanför planområdet (fröbank).	Åtgärder vidtas inom planområdet.	Åtgärder vidtas inom planområdet.
Hur regleras kompensations-åtgärderna? På plankarta, genom avtal eller frivilligt?	<p>På plankarta fastställs det att träd ska planteras inom planområdet.</p> <p>Kostnaderna för kompensation ingår i ett markanvisningsavtal.</p>	<p>Inga kompensations-åtgärder fastställs på plankarta.</p> <p>Åtgärderna beskrivs enbart i planbeskrivningen.</p>	<p>Trädplantering runt planområdet fastställs på plankarta.</p> <p>Marklov för fällning av träd fastställs på plankarta</p> <p>Övriga åtgärder behandlas i planbeskrivningen.</p> <p>Kompensation ska regleras i ett exploateringsavtal. Inget avtal upprättas.</p>
Hur ska kompensations-åtgärderna finansieras?	Kompensations-åtgärderna finansieras av exploatör.	Uppges ej.	Åtgärder ska bekostas av projektet i sig, vid markförsäljning, genom avtal eller genom annan intern finansiering.
Finns det rutiner eller stöddokument för ekologisk kompensation?	Ja, det finns en fastställd rutin i kommunen.	Finns ej rutin eller stöddokument.	Ja, det finns en fastställd rutin i kommunen.
Sker uppföljning och efterkontroll?	En arbetsgrupp är tillsatt i syfte att utvärdera kompensationsåtgärder	I planhandlingarna nämns inte uppföljning.	I planhandlingarna nämns inte uppföljning.

	vidtagna i detaljplanen.		
--	-----------------------------	--	--

Figur 14. Sammanställning av ekologisk kompensation i Helsingborgs stad, Svedala kommun och Lomma kommun.

Vid kartläggning av vilken typ av kompensationsåtgärd som tillämpats i respektive detaljplan utgår vi från Perssons (2011) indelning mellan objekt och funktion. Den objektsorienterade åtgärden är baserad på objektet, ett träd byts mot ett annat träd. Den funktionsorienterade åtgärden är baserat på mål och innebär att en funktion ersätts av annan art eller på annan plats (Persson, 2011). I Helsingborgs stad har man tillämpat kompensationsåtgärder som är såväl objekt- som funktionsorienterad. Åtgärderna i detaljplanen från Helsingborgs stad vidtas dels på plats inom planområdet genom plantering av nya träd samt på annan plats utanför planområdet där en fröbank planteras. I detaljplanen från Svedala kommun är kompensationsåtgärderna baserade på funktion, då inget värde ersätts med samma typ av objekt. Vidare vidtas åtgärderna för detaljplanen i Svedala kommun enbart på planområdet. I detaljplanen från Lomma kommun har åtgärderna, precis som i Helsingborgs stad, tillämpats både som objekt- och funktionsorienterade, dock enbart inom planområdet.

Att i kommunen ha tydliga och distinkta riktlinjer för kompensation i det kommunala planarbetet kan underlätta tillämpningen av kompensation utifrån hur rutiner och ansvarsfördelning kan klargöras i ett tidigt skede. Genom riktlinjer blir kompensationsåtgärderna även lättare att genomföra samt svårare att undvika. I såväl Helsingborgs stad (u.å.b.) som i Lomma kommun (2014) finns fastställda rutiner för kompensation. Vidare är plankartan det dokument som är juridisk bindande och de kompensationsåtgärder som fastställs på plankartan ska upprättas, även genom avtal kan åtgärder fastställas. Planbeskrivningen och övriga dokument där kompensationsåtgärder fastställs är vägledande och de åtgärder som beskrivs där är således enbart frivilliga. Vidare har Helsingborgs stad uppmärksammat vikten av utvärdering och tillsatt en arbetsgrupp i syfte att utvärdera vidtagna kompensationsåtgärder. Utvärdering är av vikt utifrån flera olika aspekter, exempelvis i syfte att följa upp åtgärderna samt för att bygga upp ett kunskapsunderlag kring ekologisk kompensation i kommunen.

ANALYS

I detta kapitel analyseras studiens empiriska resultat i förhållande till studiens teoretiska ramverk och bakgrund. Analysen syftar till att ge klarhet i hur skånska kommuner arbetar med ekologisk kompensation inom detaljplanering. Vidare görs en redogörelse av utmaningar gällande tillämpningen av ekologisk kompensation.

AVSIKTEN ATT KOMPENSERA

Att samhället ska kunna bemöta såväl dagens som kommande generationers behov är det som hållbar utveckling syftar till. För att en hållbar utveckling ska vara möjlig förespråkar Persson, Larsson och Villarroya (2015) tillämpning av ekologisk kompensation. Helsingborgs stad, Svedala kommun och Lomma kommun har uppmärksammat vikten av ekologisk kompensation och beskriver i respektive kommuns gällande översiktsplan att kompensation ska tillämpas i det kommunala planarbetet. Helsingborgs stad (2010) lyfter i gällande översiktsplan att det är av vikt att tillämpa balanseringsprincipen i de fall det är nödvändigt att ta grönytor i anspråk samt att balanseringsprincipen ska tillämpas vid nyexploatering. Svedala kommun (2018) beskriver att en analys och kartläggning av ekosystemtjänster ska göras vid exploatering samt att kompensationsåtgärder ska tillämpas, så långt det är möjligt, när naturvärden skadats. Vidare beskriver Lomma kommun (2011) hur bortfall av naturresurser till följd av exploatering i möjligaste mån ska balanseras. På så sätt har dessa kommuner uppmärksammat vikten av ekologisk kompensation, även om det endast fastslås som en riktlinje i gällande översiktsplan där undantag kan göras med hänsyn till exempelvis rimlighet. Leitao och Ahern (2002) anser att det behövs nya verktyg för att effektivisera tillämpningen av ekologiskt hållbara principer inom planeringen. Den ekologiska aspekten har en avgörande roll inom hållbar utveckling då den engagerar och inkluderar processer mellan olika ekosystem, biotoper och markanvändningar på olika skalor och över tid (Leitao & Ahern, 2002). Därav går det således att konstatera att ekologisk kompensation är av vikt för en hållbar utveckling. Vidare beskriver Persson, Larsson och Villarroya (2015) hur ekologisk kompensation kan motiveras med att vi har ett etiskt ansvar att bevara naturen och att människan bör stå ansvarig för sitt handlande (Persson, Larsson & Villarroya, 2015). Om en hållbar utveckling ska vara möjlig går det inte längre att enbart passivt se på, vi måste agera för såväl vår som kommande generationers skull. Dock lyfter en informant (personlig kommunikation, 7 februari 2020), i studiens enkätundersökning hur trots det att Båstad kommunen vid behov arbetar med kompensationsåtgärder så är den ekologiska aspekten sällan det huvudsakliga syftet. I de studerade översiktsplanerna går det således att utläsa att kommunerna uppmärksammar ekologisk hållbarhet med hänsyn till ekologisk kompensation, dock lyfter informanten hur den ekologiska aspekten inte alltid utgör det huvudsakliga syftet. Vilket är problematiskt då kompensation kan tillämpas i annat syfte än att främja en ekologisk hållbarhet.

FÖRUTSÄTTNINGAR OCH TILLÄMPNING

Tyskland beskrivs av Rundcrantz och Skärbäck (2003) som ett föregångsland gällande kompensation. Dels utifrån hur det i Tyskland, till skillnad från i Sverige, är exploatören som ansvarar för att ge förslag på kompensationsåtgärder. Det slutgiltiga beslutet fattas sedan av en tillsynsmyndighet (Rundcrantz & Skärbäck, 2003). Utifrån detta går det att identifiera en utmaning i hur kraven på kompensation i Sverige inte är fastställda utifrån ansvarsfördelning. I Sverige kan kraven på kompensation eller uppmaningen att tillämpa kompensation komma från olika håll, från exempelvis tillsynsmyndigheter, kommunala förvaltningar, föreningar eller medborgare. Exempelvis i Helsingborgs stad (2011) framförde kommunens miljökontor att de tillstyrker planförslaget om balanseringsprincipen tillämpas för befintliga grönytor (Helsingborgs stad, 2011). Förutsättningarna att tillämpa kompensation i en detaljplan försvåras på så sätt utifrån det faktum att kraven på kompensation inte alltid är med från början av detaljplanprocessen samt att ansvarsfördelningen inte är fastställd. Genom enkätundersökningen lyftes denna problematik ytterligare. En informant (personlig kommunikation, 6 februari 2020), beskrev hur man i Malmö stad har fastställt att kommunen ska arbeta med ekologisk kompensation. Dock finns det ingen fastställd rutin eller ansvarsfördelning för hur ekologisk kompensation ska tillämpas i detaljplanprocessen i Malmö stad. Det är på så sätt positivt att kommuner fastställer att ekologisk kompensation ska tillämpas i det kommunala planarbetet. Det är dock utmanande att det inte finns någon fastställd rutin eller ansvarsfördelning för hur arbetet med ekologisk kompensation i praktiken ska appliceras. Kompensation blir på så sätt inte en naturlig del av planprocessen utan måste anpassas och tillämpas utifrån varje ny planprocess. Varje gång kommunen påbörjar en planprocess måste kompensation diskuteras på nytt utifrån om kompensationsåtgärder ska tillämpas, vad som ska kompenseras och hur det ska genomföras. Vilket är både tids- och resurskrävande samt möjliggör för att viktiga aspekter förbises.

Vid tillämpning av ekologisk kompensation sker det ständigt avvägningar och prioriteringar. Dock kan vissa åtgärder eller prioriteringar förankras i och stödjas av tidigare kommunala beslut. Exempelvis vid framtagandet av detaljplanen i Helsingborgs stad (2006) förankrade kommunen beslutet att exploatera marken i det faktum att området i gällande översiktsplan från år 2002 var utpekad för stadsbebyggelse (Helsingborgs stad, 2006). Genom förankring i gällande översiktsplan kan beslutet att exploatera naturvärden på så sätt stödjas. Vidare förankras beslutet att exploatera området med det faktum att man år 2004 tog fram en handelspolicy för Helsingborgs stad, där området är utpekad för utveckling (Helsingborgs stad, 2006). Kommunen kan på så sätt selektera ut policydokument och handlingar som stödjer framtagandet av planförslaget och på så sätt stödja den prioritering som görs. En prioritering som exempelvis innebär fragmentering av åkermark eller exploatering av naturmark. Vidare står det i miljökonsekvensbeskrivningen tillhörande planförslaget i Lomma kommun hur ianspråktagandet av jordbruksmark utgör planens huvudsakliga miljöpåverkan. Därav hade det varit önskvärt att istället hitta redan exploaterad mark för verksamheten, har marken en gång bebyggts

kan den inte återställas till åkermark. Dock anser Lomma kommun att detta vägs upp av det faktum att en pendlarparkering, på Trafikverkets initiativ, ska uppföras i området. Vilket innebär att området ändå kommer fragmenteras och hårdgöras (Reinertsen, 2015b). Detta påvisar hur det finns motstridiga intressen samt beslut tagna utanför planprocessen som påverkar planförslagets utformning, såväl som planförslagets möjlighet att antas och vinna laga kraft. Planförslaget och ianspråktagandet av jordbruksmark förankras på så sätt i beslut taget av Trafikverket. Vid framtagandet av en detaljplan finns det alltid motstridiga intressen vilket resulterar i ställningstaganden och avvägningar. Även i Svedala valde kommunen att exploatera åkermark, trots det faktum att det i översiktsplanen stod skrivet att återhållsamhet bör vidtas mot exploatering av åkermark (Svedala kommun, 2010). Vidare har man i samma översiktsplan pekat ut planområdet som utbyggnadsområde för bostäder (Svedala kommun, 2016). På så sätt, genom att beslutet redan är taget i kommunens gällande översiktsplan, går det nu att exploatera åkermark utan att vidta kompensationsåtgärder för den förlorade åkermarken eller att se över alternativ placering och utformning. I och med att beslutet att exploatera åkermark förankras och fastställs av översiktsplanen behöver kommunen inte motivera exploateringen ytterligare i planhandlingarna.

De kompensationsåtgärder som grundar sig i Miljöbalken (SFS 1998:808) samt Plan- och bygglagen (SFS 2010:900) framstår i planprocessen som mer angelägna, nödvändiga och genomförbara (Grahns Danielson, Rönn & Swedberg, 2015). De kompensationsåtgärder som kan förankras i svensk lagstiftning har på så sätt bättre förutsättningar att realiseras i en detaljplan. Vidare beskriver Moilanen och Kotiaho (2018) hur kompensation tillämpas på enligt lag redan skyddade områden, som exempelvis naturreservat eller Natura 2000-områden (Moilanen & Kotiaho, 2018). Möjligheten att tillämpa kompensation i en detaljplan stärks således om åtgärden kan förankras i lagstiftningen eller om åtgärden syftar till att skydda redan skyddade områden, så som naturreservat eller liknande. Denna tes kan stödjas av hur man i Skurups kommun (personlig kommunikation, 6 februari 2020), i enkätundersökningen beskriver att natur endast skyddas genom kompensation om den är av statligt intresse eller om en större park eller ett gammalt träd berörs. Utöver det arbetar kommunen istället med dialog med exploatören om hur kommunen vill bevara gröna inslag. I kommunen arbetar man även internt med att kompensera för vissa värden (personlig kommunikation, 6 februari 2020). På så sätt, om man vill kompensera utöver vad lagstiftningen möjliggör görs det internt eller genom dialog. Lagstiftningen är på så sätt begränsande och uppmanar ej till skydd och bevarande av icke skyddade områden. Att lagstiftningen skyddar stora naturområden som har fått en skyddsstatus är på så sätt del av problematiken med ekologisk kompensation i Sverige. Problemet utgörs av att små områden utan hög status, men ändå viktiga för den biologiska mångfalden och ekosystemtjänster, exploateras och fragmenteras. Varje projekt fragmenterar dessa oskyddade värden och glömmer bort att kompensera och ta hänsyn till dem. Efter exploatering av de oskyddade värdena kan summan av dessa vara förödande och ha en stor effekt på exempelvis den biologiska mångfalden. Även Persson, Larsson och

Villarroya (2015) lyfter hur fördelarna med miljökompensation också måste uppmärksammas för att främja frivillig kompensation och kompensation riktade till icke-skyddade områden, det vill säga människors ”vardagliga landskap” (Persson, Larsson & Villarroya, 2015). Vidare i Lomma kommun undantogs en stor del av planområdet från antagande. Vid kontakt med kommunen (personlig kommunikation, 9 mars 2020), beskrevs det inte finnas någon officiell anledning till detta beslut. Den del som undantogs från antagande innefattade kompensationsåtgärder vilka förkastades i och med att denna del undantogs från antagande. Något som ej hade varit möjligt om detta område varit skyddat som exempelvis ett Natura-2000 område. Det är således lättare att ge vika för naturvärden som ej är skyddade enligt lag.

En ytterligare aspekt av möjligheten att tillämpa kompensationsåtgärder i en detaljplan är beroende av vem som äger marken och om området innefattar allmän platsmark, det vill säga att området är avsett för gemensamt behov och att området inte mer än tillfälligt får upplåtas för enskild verksamhet. Allmän platsmark innebär på så sätt att kommunen själv har rådighet över marken. Exempelvis lyfter en informant (personlig kommunikation, 17 februari 2020), från Simrishamns kommun i enkätundersökningen att ekologisk kompensation lättare kan tillämpas i en detaljplan som innehåller allmän platsmark. Även en informant (personlig kommunikation, 6 februari 2020), i Malmö stad lyfter i enkätundersökningen hur det i detaljplanen finns få planbestämmelser som kan tillämpas för kompensation, med undantag för tillämpning på allmän platsmark. Det är således en utmaning att kommunen inte kan ställa krav på exempelvis privata markägare och att tillämpningen av ekologisk kompensation i många fall begränsas till den allmänna platsmarken.

UPPFÖLJNING OCH GENOMFÖRANDE

Det är lätt att implementera kompensation som strategi på övergripande nivå men den praktiska tillämpningen är desto svårare. Även om detaljplanen fastställer att kompensationsåtgärder ska vidtas är det inte en självklarhet att utfallet blir sådant. Exempelvis anser informanten (personlig kommunikation, 6 april 2020), i Helsingborgs stad hur det inte är någon större utmaning att tillämpa kompensationsåtgärder i en detaljplan. Utmaningen ligger i att säkerställa att åtgärderna förverkligas utifrån hur exempelvis ekonomiska aspekter istället prioriteras. Även informanten (personlig kommunikation, 6 februari 2020), i Lunds kommun lyfter i enkätstudien hur det i en detaljplan inte går att styra utfallet av kompensationsåtgärder och att det även i exploateringsavtalet är komplicerat. Vilket påvisar att även om kommuner tillämpar och förankrar kompensationsåtgärder i en detaljplan är det inte säkert att åtgärderna fullföljs och realiserar till fullo. Vilket ställer krav på uppföljning, återkoppling och en kontinuerlig process där kompensationsåtgärderna bevakas även efter detaljplanen vunnit laga kraft. Uppföljning av vidtagna kompensationsåtgärder problematiseras ytterligare av Darpo, Forsberg, Pettersson och Zetterberg (2019) som beskriver hur uppföljning och bevakning är en väsentlig utmaning inom planeringen. Det är ej klart huruvida det finns

reella möjligheter att följa upp kompensationsåtgärder över tid (Darpö, Forsberg, Pettersson & Zetterberg, 2019). Även en informant (personlig kommunikation, 6 februari 2020), från Malmö stad lyfter i enkätundersökningen hur uppföljning av vidtagna kompensationsåtgärder är en utmaning.

En annan utmaning gällande att tillämpa och styra kompensationsåtgärder i en detaljplan går att koppla till framtagandet av planförslaget i Lomma kommun. Bjärred Naturskyddsförening yttrade sig gällande miljökompensation och ifrågasatte ett beslut taget i planbeskrivningen gällande hur kompensation ska tillämpas i den mån det är rimligt. Lomma kommun (2016b) bemötte detta genom att lyfta hur plan- och genomförandebeskrivningen inte är juridiskt bindande utan hur detta dokument endast är riktlinjer för en framtida utformning (Lomma kommun, 2016b). Detta påvisar en stor utmaning med att tillämpa kompensationsåtgärder i en detaljplan. Plankartan är det dokument som är juridiskt bindande men vid genomgång av lagakraftvunna detaljplaner från Helsingborgs stad, Svedala kommun och Lomma kommun är det ett fåtal åtgärder som är just fastställda genom planbestämmelser på plankartan. Kompensation behandlas till övervägande del i planbeskrivningen. Vilket blir en utmaning då detta dokument endast är vägledande, vilket i sin tur innebär att det är lättare att kringgå de åtgärder som benämns där. När det även beskrivs att kompensationsåtgärder ska fastställas i exploateringsavtalet blir det ännu mer problematiskt utifrån det faktum att exploateringsavtalet inte alltid upprättas, även om det i planbeskrivningen står att det ska upprättas ett exploateringsavtal. Exempelvis i Lomma kommun fastställs det i planbeskrivningen att kompensation ska regleras i ett exploateringsavtal (Lomma kommun, 2017a). Dock undantas en stor del av planförslaget i Lomma kommun från antagande och för resterande del upprättas inget exploateringsavtal. Att kompensation regleras och beskrivs i planbeskrivningen, utan fastställande på plankarta, är således problematiskt utifrån det faktum att planbeskrivningen inte är juridiskt bindande. Genomförandet av de kompensationsåtgärder som benämns i planbeskrivningen kan på så sätt kringgå om de ej fastställs genom planbestämmelser på plankartan.

Vidare är planförslaget i Lomma kommun intressant ur den aspekt att kommunen har tagit beslutet att kostnaderna för kompensation ska bekostas av projektet i sig. Denna kostnad ska fastställas och förankras vid markförsäljning, genom avtal eller genom intern finansiering. Det ska på så sätt innan exploatering finnas en detaljerad beskrivning av detta (Lomma kommun, 2016a). I den granskade lagakraftvunna detaljplanen i Lomma kommun har, som tidigare nämnts, en stor del av planförslaget undantagits från antagande. Och för resterande del som antagits har inget avtal upprättats, trots att det i planbeskrivningen står skrivet att kompensationsåtgärder ska förankras i ett exploateringsavtal (Lomma kommun, 2017a). Att inget avtal upprättats är intressant ur flera olika aspekter. Eftersom inget avtal har upprättats har exploatören således inget konkret ansvar att uppfylla kompensationsåtgärder, eftersom det juridiskt bindande exploateringsavtalet inte är upprättat. Det är även missvisande av kommunen att

konstatera att kompensationsåtgärderna ska förankras i exploateringsavtalet, men att något avtal sedan inte upprättas. Vi kan därav konstatera att det är av största vikt att uppföljning och övervakning av kompensationsåtgärder tillämpas. Både Bekessy et al. (2010) och Spash (2015) lyfter hur det är av vikt att förluster och nettovinst utvärderas på ett realistiskt sätt, att åtgärderna måste vara tillräckligt stora, att kompensationer måste genomföras enligt överenskommelse och att underhåll av åtgärder och marken måste övervakas för att kompensationsåtgärderna ska lyckas (Bekessy et al., 2010; Spash, 2015). Även Moilanen och Kotiaho (2018) anser att utvärdering är av vikt eftersom effekten av kompensationsåtgärder som inte fullföljs kan bli förödande. Det eftersom området annars kanske hade förblivit orört men nu istället redan är skadat, vilket möjliggör för mer förödelse och skada på de ekologiska värdena (Moilanen & Kotiaho, 2018). Utvärdering och uppföljning kan även vara ett sätt att värdera kompensationsåtgärdernas effekt på. Exempelvis beskriver Thompson, Treweek och Thurling (1997) hur föreslagna kompensationsåtgärder kan vara enbart estetiska utan någon verklig mildrande effekt på förlusten av arter, förändringar i vegetationsmönster eller störningar i arters livsmiljö. Även Grahn Danielson, Rönn och Swedberg (2015) lyfter hur övervakning och uppföljning är av stor vikt för att öka kunskapen, studera arbetet med samt resultatet av kompensationsåtgärderna. Detta för att säkerställa att vidtagna åtgärder visar ett positivt resultat, såväl under implementering som efter (Grahn Danielson, Rönn & Swedberg, 2015). Utan uppföljning vill vi således konstatera att det inte är möjligt att varken säkerställa åtgärderna eller få en överblick över resultatet, vilket i sin tur kan leda till att ekologisk kompensation utnyttjas för att möjliggöra för andra intressen. Uppföljning och utvärdering är därför av största vikt för att identifiera fall då kompensation tillämpats felaktigt, som en metod att motivera exploatering.

OSKYDDADE OMRÅDEN

Genom studien kan vi identifiera hur det i planprocessen görs prioriteringar och avvägningar gällande vilka värden som ska bevaras och vilka värden som kan exploateras och fragmenteras. Vid framtagandet av planförslaget i Lomma kommun (2017b) fanns ett regionalt intresse av att bevara åkermark. Den Regionala utvecklingsnämnden yttrade sig i planprocessen och beskrev hur åkermark av klass 10 bara finns i Skåne och att det finns såväl regionalt som nationellt intresse av att se åkerlandskapet som en resurs att hushålla med (Lomma kommun, 2017b). I detta exempel är det intressant hur avvägningar görs och vilka intressen som väger tyngst. Vilket också kan påvisa vikten av bättre regional samordning med tydligare riktlinjer. Prioriteringen av att exploatera åkermark till fördel för fordonsservice motiveras av Lomma kommun (2017a) med det faktum att området ingår i Trafikverkets intentioner om att anlägga en pendlarparkering i området. Den del av planförslaget som vunnit laga kraft förankras även i gällande översiktsplan från år 2011 där området är utpekad som förslag för tankställe (Lomma kommun, 2017a). Att åkermarken exploateras, vilken inte är skyddad enligt svensk lag, tydliggör att tillämpningen av kompensation har bättre effekt i icke skyddade områden. Till skillnad från de områden som i Sverige redan är skyddade enligt lag, som exempelvis Natura-2000

områden, vilka därigenom har rättsligt stöd att bevaras (Rundercrantz & Skärbäck, 2003). Tillämpningen av kompensationsåtgärder borde därav uppmärksammas och tillämpas i icke skyddade områden då det är där som kompensation kan göra mest nytta. Åkermarken i Lomma kommun kan därav exploateras utan att kompensationsåtgärder vidtas. Även Persson, Larsson och Villarroya (2015) uppmärksammar hur alla fördelar med kompensation borde uppmärksammas för att främja frivillig kompensation och kompensation riktade till icke-skyddade områden (Persson, Larsson & Villarroya, 2015). Åkermarken är inte skyddad enligt lag och trots det att både Lomma kommun och Svedala kommun tillämpade kompensationsåtgärder i respektive detaljplan fick inte åkermarken något skydd. Just för åkermarken var vidtagna kompensationsåtgärder således verkningslösa. Att åkermarken inte skyddades eller kompenserades för kan bero på att skydd av åkermark inte är förankrat på en högre nivå. Frivillig kompensation, som sträcker sig längre än lagstiftningen, är därav det skydd som kan tillämpas för åkermark.

EKONOMISKA ASPEKTER

En förutsättning för att kompensationsåtgärder ska tillämpas i detaljplaneprocessen är att betydelsen av att bevara ekologiska värden förstås. Jansson et al. (2015) lyfter exempelvis hur man genom att värdera ekosystem i monetära termer kan möjliggöra för att ett ovärderligt ekosystem kan jämföras med andra samhällsresurser. Vilket gör det svårare att förbise konsekvenserna av ekologisk förlust (Jansson et al., 2015). Helsingborgs stad (u.å.a) har i det planförslag som i denna studie granskats värderat kompensationsåtgärder i monetära termer. Vid upprättandet av detaljplanen i Helsingborgs stad var exploatör och kommunen överens om att exploatören skulle erlägga en kompensationsersättning på total 550 000 kronor (Helsingborgs stad, u.å.a). På så sätt har man i Helsingborgs stad fastställt ett värde på de förlorade ekologiska funktionerna och bundit exploatören till att bekosta dessa. Att värdera ekosystem i monetära termer kan dock problematiseras utifrån hur kompensation enligt Miljöbalken (SFS 1998:808) ska vara rimlig till sin kostnad. Att ekosystem värderas i ekonomiska termer är ej tillräckligt då värdet av ekosystemet ändå inte till fullo kompenseras på grund av att lagstiftningen ställer krav på rimlighet. Det går att ställa sig frågande till om ekosystem kan värderas i termer av rimlighet och i så fall vem som besitter makten att bedöma vad som är rimligt. Även Lomma kommun (2017a) beskriver hur kompensationsåtgärder endast ska användas så långt det är rimligt. Att tillämpa kompensationsåtgärder för att till fullo kompensera för förlorade naturvärden försvåras på så sätt. Även Persson, Larsson och Villarroya (2015) lyfter hur det vid tillämpningen av kompensationsåtgärder finns en utmaning i hur myndigheter som beviljar tillstånd inte kan kräva för mycket. Beloppet för kompensation måste vara rimligt för såväl exploatören som för det allmänna intresset (Persson, Larsson & Villarroya, 2015). Att värdera ekosystem i ekonomiska termer är således ett sätt för kommuner att uppmärksamma kompensation, binda exploatören till att kompensera samt att minska risken att förbise de ekologiska värdena. Dock är lagstiftningen begränsande utifrån hur den hindrar kommuner att till fullo kompensera förlorade naturvärden utifrån lagstiftningens krav på rimlighet. Utmaningen ligger också i rimlighetsbedömningen;

vem ska ta detta beslut och vilka kriterier ligger bakom de ställningstaganden och prioriteringar som måste göras?

Prioriteringar och avvägningar i plan- och exploateringsprojekt kan göras utifrån ekonomiska aspekter. Isakssons (2006) uppfattning är att de ekonomiska aspekterna är enklare att förstå och genererar i många fall direkta och kortsiktiga effekter, vilket leder till att de ekonomiska aspekterna ofta prioriteras. De ekologiska och sociala aspekterna har i jämförelse oftast mer långsiktiga konsekvenser. Isaksson (2006) anser att hållbar utveckling därför ofta stannar på ett retoriskt plan, även om det är väl implementerat på administrativa nivåer (Isaksson, 2006). På så sätt kan de ekologiska aspekterna bortprioriteras då de har en mer långsiktig vinning. Kopplat till de undersökta fallen i denna studie kan denna problematik konkretiseras genom informanten i Helsingborgs stad som lyfter att kompensationsåtgärder ej realiseras utifrån hur ekonomiska aspekter prioriteras. De ekonomiska besparingarna av att inte genomför kompensationsåtgärden prioriteras (personlig kommunikation, 6 april 2020). På så sätt finns det en utmaning i hur kommuner bortser från de långsiktiga ekologiska värdena av att tillämpa kompensationsåtgärder till fördel för kortsiktigt ekonomiskt sparande. Hedenfelt (2013) lyfter vidare hur värderingen av ekologiska värden i monetära termer stärker synen på att dessa värden är till för människan. Kostnadsnyttoanalyser av ekosystem baseras oftast på det värde individen själv uppskattar och har vilja att betala för en fortsatt tillgång av en ekosystemtjänst (Hedenfelt, 2013). Det är på så sätt utmanande att kommuner inte ser till de långsiktiga effekterna av att tillämpa ekologisk kompensation. Därigenom hade kompensation fått en större uppmärksamhet och utgjort en större prioritet. Den kortsiktiga kostnaden av att tillämpa kompensationsåtgärder hade på så sätt istället jämförts med dess långsiktiga vinning.

LOKALISERING OCH SAMMANHANG

Att tillämpa en kompensationsåtgärd på annan plats än var skadan uppstod kan stärka budskapet om att människan och andra arter lever oberoende av varandra (Hannis & Sullivan, 2012). Att kommuner tillämpar kompensationsåtgärder på annan plats kan på så sätt problematiseras utifrån hur det ekologiska värdet tas från sitt sammanhang. I Helsingborgs stad (2018) har ett område utanför planområdet valts ut för att kompensera för förlusterna inom planområdet. Kompensationsåtgärden för planförslaget innebär att en fröbank med rödlistade arter ska planteras på annan plats utanför planområdet (Helsingborgs stad, 2018). Tillämpad kompensationsåtgärd i Helsingborgs stad där förlorade naturvärden kompenseras genom fröbank på annan plats kan kopplas till Perssons (2011) kategorisering av kompensationsåtgärder. Kompensationsåtgärder kan delas in i fyra olika kategorier, en av dessa innebär annat värde på annan plats. En åtgärd som i den plats- och typorienterade strategin är lägst prioriterad och i den objektsorienterade strategin utgör åtgärden inget alternativ (Persson, 2011). Att kompensera för ett värde på annan plats kan på så sätt problematiseras utifrån budskapet om att förlorade värden går att kompensera även om de tas från sitt sammanhang. Vilket

stärks av Perssons (2011) två strategier för kompensation där åtgärd vidtagen på annan plats, av ett annat värde prioriteras lägst. Vidare lyfter även Briggs, Hill och Gillespie (2009) hur det är svårt att göra en värdering mellan det ursprungliga värdet och det nyskapade värdet.

LAGSTIFTNING OCH RUTINER

En ytterligare utmaning med att tillämpa ekologisk kompensation i detaljplaneprocessen är bristande lagstiftning. Moilanen och Kotiaho (2018) beskriver hur det finns ett uttryckt behov från såväl företagare som administratörer av tydligare och mer distinkta riktlinjer gällande ekologisk kompensation (Moilanen & Kotiaho, 2018). De problem som bristande riktlinjer kan orsaka beskriver Bull et al. (2013) som omfattande. Detta eftersom åtgärderna i efterhand kan anses otillräckliga om kraven på kompensation inte varit tillräckligt distinkta (Bull et al., 2013). Vilket betonar vikten av en lagstiftning som inkluderar ekologisk kompensation. Att lagstiftning och riktlinjer har en viktig roll för ekologisk kompensation är en vedertagen uppfattning. Dock finns det en lika vedertagen uppfattning om att dagens lagstiftning och riktlinjer är bristande. Begränsande lagstiftning går att koppla till hur en informant (personlig kommunikation, 6 februari 2020), från Malmö stad i enkätundersökningen ansåg att detaljplanen inte är det bästa instrumentet för att tillämpa ekologisk kompensation. Informanten lyfte hur det finns få planbestämmelser som kan användas vid tillämpningen av kompensationsåtgärder, med undantag om det handlar om allmän platsmark. Planprocessen är på så sätt begränsad utifrån hur detaljplanens planbestämmelser måste ha lagstöd i Plan- och bygglagen (SFS 2010:900), vilken inte alltid stödjer tillämpningen av kompensationsåtgärder. Skärbäck (2015) lyfter vidare hur lagstiftningen bör ställa högre krav på åtgärder för kompensation så att naturen inte kan beaktas som en bruksvara fri att nyttja, utan återställning (Skärbäck, 2015). Att naturen inte enbart ses som en bruksvara vill vi konstatera är en förutsättning för ekologisk kompensation och således även för att möjliggöra för en hållbar utveckling.

Planprocessen är också begränsande utifrån hur balanseringsprincipens två första steg är kompatibla med samt lätta att genomföra i en detaljplan medan steg tre och fyra är svårare om inte omöjliga att säkerställa i en detaljplan. Detaljplanen och planprocessen går ut på att pröva en verksamhets lämplighet och eventuellt hitta vad som inom planområdet ska bevaras, undvikas och var påverkan ska minimeras. Skärbäck (2015) konkretiserar balanseringsprincipen och beskriver hur det första steget innebär att helt undvika negativa konsekvenser, det andra steget innebär minimering av en negativ påverkan. Det tredje steget innebär kompensation och det fjärde steget innebär ersättning (Skärbäck, 2015). Samma problematik går att identifiera med koppling till skadelindringshierarkin, vilken är en likartad metod, där de två första stegen är lättare att genomföra i en detaljplan medan det tredje och fjärde steget är svårare. Gibson (2017) beskriver skadelindringshierarkins fyra steg; undvika, minimera, utjämna och ersätta. De två första stegen innebär att skyddsåtgärder tillämpas medan de två översta stegen innebär tillämpning av kompensationsåtgärder (Gibson, 2017). Det är på så sätt enklare att i en detaljplan skydda

ett befintligt träd än att fastställa att nya träd ska planteras. Vid fällning av det befintliga trädet, som genom planbestämmelse skyddas, måste därav tillstånd ges. Det är dock lättare att kringgå bestämmelse om kompensationsåtgärden att plantera nya träd om inte uppföljning sker. Detaljplanen är på så sätt inte ett verktyg för att påbjuda vegetation utan det är lättare att i en detaljplan exempelvis sätta förbud mot fällning av träd istället för att uppmåna plantering av nya träd.

Vidare med koppling till balanseringsprincipen går det att utläsa hur de studerade kommunerna Helsingborgs stad (2010), Svedala kommun (2018) och Lomma kommun (2011) i idag gällande översiktsplan beskriver att balanseringsprincipen ska tillämpas i det kommunala planarbetet. I de översiktsplaner som var gällande under framtagandet av respektive detaljplan som i denna studie studerats var det enbart Svedala kommun (2010) som inte uttryckligen beskrev att balanseringsprincipen skulle tillämpas vid exploatering.

I enkätundersökningen framgick det hur man i Malmö stad tagit beslut om att arbeta med ekologisk kompensation. Det beskrivs dock inte finnas någon rutin eller metod för att tillämpa kompensation i detaljplaneprocessen och inte heller en ansvarsfördelning gällande vilken förvaltning som är ansvarig (personlig kommunikation, 6 februari 2020). Det är även något som Villarroya, Persson och Puig (2014) konstaterar. De beskriver hur det i Sverige ännu inte finns en vidd utspridd taktik av att tillämpa kompensation i planeringen (Villarroya, Persson & Puig, 2014). Det finns inte heller någon regional samordning för miljöfrågor i Sverige. Bättre samordning hade skapat underlag för paket med miljöåtgärder vilka ger bättre fördel ur naturskyddssynpunkt (Persson, Larsson & Villarroya, 2015). Vilket i sin tur hade kunnat leda till en metod för hur ekologisk kompensation bör tillämpas inom detaljplaneringen. Persson, Larsson och Villarroya (2015) förespråkar även en övergång från ett snävt fokus på enskilda projekt till ett bredare fokus där åtgärder tillämpas där de gör bäst nytta (Persson, Larsson & Villarroya, 2015). Det hade kunnat underlätta arbetet med ekologisk kompensation eftersom kompensation idag hanteras olika från fall till fall. Givetvis måste kompensationsåtgärderna anpassas efter platsens förutsättningar men en applicerbar rutin eller metod hade möjliggjort för en grund i vilken varje detaljplan hade kunnat utgå från. Informanten (personlig kommunikation, 6 februari 2020), i Skurups kommun lyfter exempelvis i enkätundersökningen att det i kommunen inte finns någon rutin eller riktlinjer för vad som anses värt att bevara eller kompensera för. Att kompensation därav hanteras olika i olika fall försvårar således arbetet. Om det istället hade funnits en vedertagen metod eller rutin hade ekologisk kompensation lättare kunnat integreras i planprocessen. Även Statens offentliga utredningar (2017) lyfter hur en gemensam samsyn kan leda till exempelvis ökad flexibilitet vid val av åtgärder och en smidigare process (Statens offentliga utredningar, 2017).

ÅTERSKAPA NATUREN

Det är viktigt att förstå att kompensationsåtgärder aldrig fullt ut kan återskapa den natur som skadats eller förlorats (Rundcrantz & Skärbäck, 2003). I Lomma kommun har man tillämpat plantering av träd som en kompensationsåtgärd, dock ej i syfte att kompensera förlusten av naturvärden utan i syfte att tona ner områdets visuella påverkan på landskapsbilden (Reinertsen, 2015b). Träden planteras på så sätt inte för dess funktion som luftrenare, vinddämpare eller dess förmåga att utjämna temperaturskillnader. Träden planteras i syfte att dölja något som ej är estetisk tilltalande i landskapet. Trädplanteringen kan på så sätt bli ett medel att få igenom detaljplanen, på så sätt att verksamheten göms i landskapet och att dess visuella påverkan begränsas. Kompensationsåtgärden syftar således inte till att återskapa eller skydda naturvärden. Vidare är Lomma kommun ett exempel på hur olika medel och argument tillämpas för att motivera exploatering. Exempelvis motiverar Lomma kommun (2017a) exploatering av området med att störningar från omkringliggande trafikområden, det i översiktsplanen utpekade tankstället, och pendlarparkering innebär att fragmentering redan skett (Lomma kommun, 2017a). Vilket innebär att om ett område redan till viss del är exploaterat motiverar det ytterligare fragmentering. En ständig, om ändock minimal, fragmentering av naturvärden kan på så sätt motivera en fortsatt fragmentering och exploatering.

DISKUSSION

I detta kapitel förs en generell diskussion utifrån det som presenteras i enkätstudien, fallstudien och det teoretiska ramverket. Diskussionen lyfter studiens resultat i en mer generell kontext i syfte att erhålla en övergripande bild av hur ekologisk kompensation tillämpas i detaljplaneprocessen och vad som påverkar detta arbete.

KOMPENSATION SOM STRÄCKER SIG LÄNGRE ÄN LAGSTIFTNINGEN

Ekologisk kompensation bör tillämpas i planprocessen dels utifrån det etiska ansvaret att bevara naturen, dels utifrån hur människan bör stå ansvarig för sitt handlande samt dels utifrån hur miljötillgångar inte bör minska då det påverkar den ekologiska hållbarheten negativt (Persson, Larsson & Villarroya, 2015). Tillämpningen av kompensationsåtgärder kan därav ses som en självklarhet för att kompensera för biodiversitetsförluster. Dock finns det faktorer som begränsar tillämpningen av ekologisk kompensation i det kommunala planarbetet. Exempelvis en bristande lagstiftning vilken främst verkar för att bevara skyddade områden, så som naturreservat eller Natura-2000 områden och därmed missar skydd av icke skyddade områden. Ekologisk kompensation måste därav uppmärksammas i förhållande till en frivillig kompensation som sträcker sig längre än lagstiftningen, till icke skyddade områden. Kompensation i områden som i lagstiftningen ej skyddas borde därför uppmärksammas och det borde ställas högre krav på kompensation i just dessa områden. Alternativt borde lagstiftningen utvecklas och inkludera skydd av gröna värden utöver de som är fastställda som exempelvis riksintresse, naturreservat eller Natura-2000 område. På så sätt kan dessa värdefulla områden skyddas från exploatering alternativt kan krav på kompensation stärkas i just dessa områden, och ses som ett krav snarare än en frivillig åtgärd.

Genom denna studie kan det konstateras att lagstiftningen är begränsande då den ej inkluderar skydd av det vardagliga landskapet. Studien påvisar även att en frivillig kompensation och kompensation riktad till icke-skyddade områden borde uppmärksammas och tillämpas. Frivillig kompensation borde bli en del av den kommunala planeringen för att exempelvis skydda åkermark. Tillämpning av ekologisk kompensation i detaljplaneprocessen borde därav inkludera mer frivillig kompensation eller borde lagstiftningen utvecklas till att inkludera och skydda områden som idag är oskyddade. Alternativt kan tillämpningen av ekologisk kompensation i den kommunala fysiska planeringen främjas av en kombination av både en frivillig kompensation och en mer utvecklad lagstiftning.

UTVÄRDERING ÄR EN FÖRUTSÄTTNING FÖR KOMPENSATION

I Helsingborgs stad har man efter plangenomförande tillsatt en arbetsgrupp vilken följt upp och utvärderat de kompensationsåtgärder som tillämpats. Arbetsgruppen har identifierat en viktig utmaning gällande hur mark- och exploatering, vilka tar vid under plangenomförandet, inte haft projekten öppna tillräckligt länge. Vilket har lett till att kompensationsåtgärderna inte genomförts innan det att ett projekt stängts. Vilket i sin tur

har lett till att balanseringsåtgärderna inte alls, eller bara delvis blivit genomförda (Helsingborgs stad, 2018). Helsingborgs stad har på så sätt tagit steget längre och följt upp och utvärderat vidtagna kompensationsåtgärder. Något som Grahn Danielson, Rönn och Swedberg (2015) lyfter som positivt. Övervakning och uppföljning bör tillämpas för att studera resultatet av kompensationsåtgärderna samt för att bygga upp kunskap kring kompensation (Grahn Danielson, Rönn & Swedberg, 2015). Vi vill således konstatera att utvärderingen i Helsingborgs stad påvisar vikten av att liknande utvärderingar tillämpas i andra planer och i andra sammanhang. Med hänsyn till de i denna studie studerade fallen har varken Svedala kommun eller Lomma kommun uppmärksammat uppföljning eller ställt krav på det under planprocessen. Vidare påvisar utvärderingen i Helsingborgs stad hur det finns en utmaning vid genomförandet av de kompensationsåtgärder som tillämpats och förankrats i en lagakraftvunnen detaljplan. Det är utmanande och begränsande hur de kompensationsåtgärder som förankras i en detaljplan, trots bristande lagstiftning, inte genomförs på grund av ett limitativt arbetssätt. Ett arbetssätt som innebär att projekt avslutas inom en begränsad tidsram och att kompensationsåtgärder därav ej tillämpas enligt intentionerna i detaljplanen.

NATURVÄRDEN BÖR UPPMÄRKSAMMAS TIDIGT

Det finns ännu inga fastställda och lagbundna rutiner och metoder för att tillämpa kompensation i planprocessen. Således är det utmanande hur krav på kompensation inte alltid är med från början av planprocessen och att krav på kompensation därav kan uppkomma under processens gång och uppstå som ett nytt och okänt "problem" för exploatören. Vilket kan jämföras med processen i Tyskland och hur Rundcrantz och Skärbäck (2003) beskriver att det i Tyskland är exploatören som ansvarar för att undersöka skadans omfattning och utifrån det ge förslag på åtgärder för att undvika, mildra och kompensera för dess negativa effekter. Om kompensation uppmärksammas och blir en del av planprocessen kan metoden tillämpas i ett tidigt skede och därav inkluderas eventuella förluster av naturvärden tidigt i processen. Vilket går att koppla till hur Thompson, Treweek och Thurling (1997) beskriver att det är av betydelse att ekologiska värden uppmärksammas tidigt då det annars finns en risk att utvärderingen är av begränsat prediktivt värde eller av begränsad relevans (Thompson, Treweek & Thurling, 1997). Vidare går det att fråga sig om detaljplaneprocessen kan räknas som ett tidigt skede i bygg- och exploateringsprocessen? I denna studie uppmärksammades kompensation i samtliga kommuners översiktsplaner i fallstudien, vilket kan räknas som tidigt i processen. Dock var kompensation inte alltid med från början av planprocessen, exempelvis i Helsingborgs stad tillämpades kompensation först efter uppmaning från miljökontoret, under samrådet. För att ekologisk kompensation ska utvärderas och tillämpas på bästa sätt måste det uppmärksammas tidigt i processen, det vill säga innan planprocessen eller från början av planprocessen. Vilket inte alltid sker även om det finns riktlinjer för det i kommunens översiktsplan.

EKONOMISKA ASPEKTER UTGÖR ETT HINDER

Balanseringsprincipen är en princip som tillämpas i planeringen i syfte att vidta åtgärder för att balansera ingrepp i naturmiljön. Balanseringsprincipen består av fyra steg; undvika, minimera, utjämna och ersätta (Skärbäck, 2015). I denna studie har balanseringsprincipen uppmärksamats i samtliga fall. I översiktsplanen i Helsingborgs stad (2010) lyfter kommunen att det är av vikt att tillämpa balanseringsprincipen i de fall det är nödvändigt att ta grönytor i anspråk. Vidare tillämpar även Lomma kommun balanseringsprincipen, vilket beskrivs i kommunens översiktsplan (Lomma kommun, 2011). Även Svedala kommun (2018) beskriver i idag gällande översiktsplan hur de tillämpar balanseringsprincipen vid de tillfällen naturvärden har skadats. Av de i denna studie identifierade grenarna inom kompensation går det att konstatera att balanseringsprincipen är den mest tillämpade och uppmärksamade grenen i den kommunala planeringen i Skåne. Vilket kan bero på att principen är beprövad sedan tidigare i bland annat Tyskland samt att balanseringsprincipen är uppmärksam i teorin, i forskning samt i statliga utredningar. Tillämpningen av balanseringsprincipen kan jämföras med tillämpningen av habitatbanker vilket är ett system som möjliggör för en exploatör att kompensera skadliga effekter genom att betala för förbättringar på annan plats (Hannis & Sullivan, 2012). Att habitatbanker inte tillämpas i svenska kommuner kan dels bero på att det är svårt att värdera gröna värden i monetära termer men även dels på grund av att det är svårt för en kommun att hantera kapital. En kommun fungerar inte som en organisation eller som ett företag vilken kan samla in kapital i en fond eller liknande, kommunen är bunden till en kommunbudget. Den kommunala ekonomiska aspekten utgör därav ett hinder för kommunen att kompensera genom habitatbanker.

NÄR KOMPENSATION ANVÄNDS FELAKTIGT

Det är av största vikt att ekologisk kompensation endast tillämpas som en sista utväg för att kompensera för oundviklig skada efter det att undvikande, minimerande och rehabiliterande åtgärder vidtagits (Kiesecker, Copeland, Pocewicz & McKenney, 2010). Tillämpningen av ekologisk kompensation är på så sätt ett sista steg och ska ej tillämpas utan eftertanke. Det kan dock vara så att ekologisk kompensation tillämpas i planprocessen utan att ha någon egentlig positiv påverkan på den biologiska mångfalden. Exempelvis framkom det i denna studie hur en trädplantering runt ett planområde vidtagits som en kompensationsåtgärd i syfte att kompensera för verksamhetens visuellt negativa påverkan. I detta exempel har kompensation tagits ur sin egentliga kontext och fått en annan innebörd. Planteringen av träd för att visuellt gömma något oattraktivt innebär inte ekologisk kompensation utan syftar till att avskilja människan från något visuellt ej tilltalande, vilket inte har någon effekt eller påverkan på de ekologiska värden som går förlorade i och med exploatering. Indirekt kan den bakomliggande idén ha goda intentioner men utfallet går att ifrågasätta utifrån hur kompensation som begrepp och koncept har tillämpats på ett missvisande sätt. Vidare lyfter Svedala kommun (2011) i planförslaget hur kompensationsåtgärder tillämpas i syfte att kompensera för förlorad åkermark. Dessa kompensationsåtgärder innefattar yteffektivisering, en ökad

exploateringsgrad, gemensam odling, minskade privata trädgårdar, våtmarker och läplanteringar. Åtgärderna beskrivs dock inte till fullo kompensera för den förlorade åkermarken, negativ påverkan kommer uppstå trots vidtagna åtgärder (Svedala kommun, 2011). Dessa åtgärder har ingen egentlig effekt på åkermarken vilken åtgärden sägs kompensera för. Det kan då konstateras att vidtagna kompensationsåtgärder i planförslaget i Svedala kommun kan vara positiva ur flera andra aspekter. Dock ej som kompensationsåtgärd för förlorad åkermark eftersom åtgärderna inte relaterar till eller kompenserar för de värden som åkermarken innefattar. Exempelvis kan en ökad exploateringsgrad inte kompensera för förlorad åkermark. Kopplat till Persson (2011) och indelningen mellan objekts- och funktionsorienterade åtgärder syftar föreslagna kompensationsåtgärden i Svedala kommun varken till objektet i sig eller av funktionen av objektet. Vilket ytterligare påvisar att dessa åtgärder inte är relaterade till åkermarkens värde.

Ekologisk kompensation framställs för det mesta inom forskningen som något positivt, men det är viktigt att ha förståelse för att det inte alltid behöver leda till något positivt. Ekologisk kompensation kan exempelvis användas som både ”greenwashing” och för att motivera miljöskadliga projekt (Rundcrantz & Skärbäck, 2003; Moilanen & Kotiaho, 2018). Dock kan negativa konsekvenser undvikas genom att exempelvis alternativ lokalisering i plan och/eller alternativ storlek förespråkas, eller att planförslaget förkastas. Vi kan således konstatera att om planförslaget innefattar stor negativ påverkan på naturvärden bör det förkastas eller omlokaliseras, något som dock är relativt sällsynt i kommunala planprocesser. Istället går det att utläsa hur planförslag förändras och anpassas under planprocessens gång, exempelvis till att innehålla ett färre antal bostäder. Yteffektiviseringen kan således vara ett sätt för kommunen att få igenom ett planförslag genom att kommunen inledningsvis utvidgar planens avtryck för att efter inkomna yttranden kompromissa till ett mer begränsat planförslag. Det finns även exempel på planprocesser där en stor del av ett planförslag, vilken innehöll kompensationsåtgärder, undantogs från antagande. Kanske kan det ha varit de föreslagna kompensationsåtgärderna, som undantogs från antagande, som möjliggjorde att resterande del av planen vann laga kraft. Om så är fallet går det att konstatera att ekologisk kompensation tillämpats för att möjliggöra för andra intressen. Vilket går att koppla till hur Iuell et al. (2003) anser att ekologisk kompensation inte ska betraktas som en möjliggörande process. Även Rundcrantz och Skärbäck (2003) lyfter hur det är av största vikt att kompensationsåtgärder inte blir en metod för exploatörer att motivera exploatering (Rundcrantz & Skärbäck, 2003). På så sätt kan ett planförslag utredas och kompletteras med kompensationsåtgärder, vilka har en positiv påverkan på de skadade naturvärdena, för att i ett sent skede slopas. Beskrivna kompensationsåtgärder kan på så sätt fungera som ett medel att få igenom delar av ett planförslag, även om dessa i slutändan inte innehåller några kompensationsåtgärder.

KUNSKAP ÄR EN VIKTIG FAKTOR

Prioriteringar i planprocessen kan göras utifrån bristande kunskap. Exempelvis är det av stor vikt att de som utreder kompensationsåtgärder redovisar inventeringar, analyser och åtgärdsförslag på ett pedagogiskt sätt. Detta för att beslutsfattare och de med makt inte ska kunna ignorera åtgärdsförslagen (Skärbäck, 2015). Vi vill konstatera att det är av största vikt att det finns en förståelse för att det inte är de kommunala tjänstepersonerna som tar några avgörande beslut. I slutändan är de med makt som beslutar vad som ska ske eller inte ske inom den kommunala verksamheten. Är politikerna inte engagerade kan tjänstepersonernas engagemang vara avgörande. Därav måste både politiker och tjänstepersoner vara engagerade. För det vi genom denna studie kan konstatera är att ekologisk kompensation idag framförallt är beroende av engagerade personer, vilket i sig innefattar en vital utmaning. Det innefattar en utmaning eftersom det kräver ett engagemang men också för att tjänstepersonerna i sig måste inneha den kunskap som krävs för att kunna sprida kunskapen vidare. Kunskap och engagemang är således en viktig faktor i arbetet med ekologisk kompensation i det kommunala planarbetet. Om varken kunskap och/eller engagemang finns inom kommunen är det en stor risk att kompensationsåtgärder inte tillämpas i den utsträckning som krävs. Kompensation i planprocessen är beroende av enskilda personers engagemang såväl som kunskap, vilket är utmanande utifrån kommunens beroende av denna person. Om personen inte längre finns inom kommunen är det stor risk att intresset för kompensation går förlorat. Det är därför av vikt att kunskapen om ekologisk kompensation är spridd inom kommunen, engagemanget måste dock finnas men med ett kunskapsunderlag inom kommunen ökar ändå chansen att kompensation tillämpas.

BESLUT SOM PÅVERKAR DETALJPLANENS UTFALL

Det är lätt att glömma att en detaljplan innefattar så mycket mer än den plankarta med tillhörande planbeskrivning som planprocessen till slut mynnar ut i. En detaljplan innefattar även ett flertal olika utredningar, dokument och beslut. Många av de beslut som påverkar planförslaget är beslut som tagits utanför planprocessen, det kan exempelvis vara i kommunens översiktsplan eller beslut från andra myndigheter. Beslut som ändå kan innebära en avgörande roll för detaljplanens utfall. Exempelvis i Lomma kommun (2017a) togs planförslaget fram med hänsyn till Trafikverkets intentioner att förändra trafikplats Flädie och anlägga en pendlarparkering i anslutning till berört planområde. Beslut utanför planprocessen kan på så sätt även användas för att motivera beslut tagna i en detaljplan. Vi vill således konstatera att olika dokument, beslut och policydokument kan tillämpas i en planprocess för att stärka planförslaget och få igenom det. Det är problematiskt eftersom det på så sätt går att motivera eller stärka motiven för en detaljplan med beslut tagna utanför planprocessen, vilka ej tar hänsyn till planförslagets förutsättningar.

Avslutningsvis finns det en risk att tillämpade ekologiska kompensationsåtgärder inte bidrar till en ekologisk hållbarhet då utfallet av vidtagna åtgärder inte får den effekt som

verktyget var ämnat för. Det är därav av stor vikt att naturvärdena och kompensationsåtgärderna utreds tillräckligt, i sin rätta kontext. För som Jansson et al. (2015) lyfter kan en dålig tillämpning få förödande konsekvenser samtidigt som en bra tillämpad kompensationsåtgärd har goda chanser att skydda naturvärden och bevara den biologiska mångfalden (Jansson et al., 2015). Kompensation skulle på så sätt kunna ses som ett medel för att uppnå det högre målet om en hållbar utveckling. Dock är utfallet inte alltid sådant, men i vissa fall kan någon form av åtgärd vara bättre än att vid exploatering inte skydda naturen alls.

SLUTSATS

I det här kapitlet fastställs och tydliggörs det insikter som studien resulterat i gällande ekologisk kompensation i det kommunala planarbetet. Frågeställningarna som legat till grund för hela studien besvaras här på ett konkret sätt där viktiga aspekter uppmärksammas.

Vilka är möjligheterna och begränsningarna med att tillämpa ekologisk kompensation i kommunalt planarbete?

Ekologisk kompensation bör tillämpas i det kommunala planarbetet i syfte att uppnå ekologisk hållbarhet. Kompensationsåtgärder bör därav tillämpas i syfte att inte negativt påverka biologisk mångfald utifrån hur grönska är av stor betydelse för kommunens karaktär, för kommunen som livsmiljö samt för kommunen som helhet. Vidare kan vi utifrån denna studies resultat konstatera att fördelarna med ekologisk kompensation i det kommunala planarbetet är många. Exempelvis kan kompensationsåtgärder tillämpas för att främja den biologiska mångfalden och för att bibehålla miljöns övergripande kvalitet. Studien har påvisat att det finns hinder vilka begränsar en tillämpning av ekologisk kompensation i det kommunala planarbetet. Exempelvis en bristande lagstiftning vilken inte till fullo berör ekologisk kompensation. I detta arbete kan det även konstateras att lagstiftningen är otydlig och diffus utan att reglera kompensation på ett konkret sätt. Vidare borde lagstiftningen revideras för att bättre inkludera bestämmelser om ekologisk kompensation. Dels i syfte att uppmärksamma och fastställa vikten av ekologisk kompensation i det kommunala planarbetet men också i syfte att inkludera fler områden av värde. Utifrån resultatet i denna studie kan det konstateras att lagstiftningen är begränsande utifrån hur den framför allt skyddar redan skyddade områden, så som Natura-2000 områden eller naturreservat. Kompensation borde istället uppmärksammas i relation till icke skyddade områden som genom dagens lagstiftning kan exploateras och fragmenteras utan egentliga krav på kompensation. Genom studien går det att konstatera att tillämpningen av ekologisk kompensation i den kommunala fysiska planeringen kan främjas av en kombination av både en frivillig kompensation och en mer utvecklad lagstiftning.

Ekologisk kompensation inom kommunal planering är idag högst beroende av kunskapen hos engagerade tjänstepersoner och politiker, vilket är utmanande utifrån kommunens beroende av dessa personer. Vidare utförs den kommunala planeringen av tjänstepersoner men styrs av politiska beslut, vilket i allra högsta grad påverkar utfallet av ekologisk kompensation i detaljplaneprocessen. Vidare är det viktigt att skilja på kompensation som syftar till att gynna den biologiska mångfalden och kompensation som syftar till att gynna ekosystemtjänster, då ekosystemtjänster enbart bygger på människans nyttjande av naturen. Kompensationsåtgärder kan på så vis tillämpas i syfte att kompensera för de värden vilka enbart är till fördel för människan utan att ha någon egentlig positiv effekt på den biologiska mångfalden. I denna studie kan det således konstateras att kunskap är

av största vikt för att utfallet av vidtagna kompensationsåtgärder ska ha en positiv påverkan på den biologiska mångfalden.

Hur arbetar kommuner i Skåne med ekologisk kompensation i detaljplan och vad påverkar detta arbete?

I studiens enkätundersökning framkom det att kommuner i Skåne arbetar med ekologisk kompensation i det kommunala planarbetet. Vidare i de studerade fallen i Helsingborgs stad, Svedala kommun och Lomma kommun uttrycktes det i kommunernas översiktsplaner en vilja att tillämpa kompensationsåtgärder. Kommuner i Skåne arbetar på så sätt med ekologisk kompensation på en mer övergripande nivå genom riktlinjer i kommunens översiktsplan men även genom förankring på detaljplanenivå. Trots viljan att tillämpa kompensation har denna studie påvisat att åtgärderna inte alltid är med från början av planprocessen, utan kan tillkomma som en uppmaning eller ett krav från en utomstående myndighet. Vilket är utmanande utifrån hur ekologiska aspekter måste beaktas i ett tidigt skede för att dess fulla värde ska kunna värderas och beaktas.

Även om kompensationsåtgärder appliceras i en detaljplan i syfte att verka för en ekologisk hållbarhet är utfallet inte alltid sådant. Kompensationsåtgärder kan exempelvis tillämpas utan att innefatta någon positiv inverkan på den biologiska mångfalden, utfallet av tillämpad åtgärd kan exempelvis vara enbart estetisk. Vidare kan en åtgärd tillämpas i syfte att exempelvis kompensera för en art vars livsmiljö påverkats negativt av exploatering. Det är då lätt att glömma att arten är del av ett större ekosystem som också påverkas negativt av utvecklingen på platsen. Denna studie har även påvisat hur ett planförslag kan tas fram och utredas för samt kompletteras med kompensationsåtgärder i syfte att kompensera för skadade naturvärden. I ett senare skede av planprocessen kan dessa åtgärder undantas från antagande. Föreslagna kompensationsåtgärder kan på så sätt fungera som ett medel att få igenom delar av ett planförslag, även om den del som antas i slutändan inte innehåller några kompensationsåtgärder. Vidare görs framtagandet av en detaljplan enligt en definierad process. Det finns dock beslut tagna utanför planprocessen vilka kan ha en avgörande roll för planförslagets utfall. Vilket kan vara utmanande då det genom dessa beslut går att stärka motiven för genomförandet av en detaljplan genom beslut tagna utanför planprocessen, vilka ej tar hänsyn till planförslagets förutsättningar. Beslut tagna utanför planprocessen kan också uppmana till tillämpning av ekologisk kompensation, exempelvis kan översiktsplanen ge riktlinjer om att kompensation ska tillämpas i den fysiska planeringen. Vilket gör att ekologisk kompensation uppmärksammas och appliceras i detaljplaneprocessen.

I denna studie har det även konstaterats att uppföljning och bevakning av de kompensationsåtgärder som förankras i en detaljplan är avgörande för åtgärdernas realisering och effekt. Genom övervakning och uppföljning av vidtagna kompensationsåtgärder kan utfallet av åtgärderna studeras. Vidare utgör uppföljning en avgörande del i

uppbyggnaden av kunskap kring ekologisk kompensation. Uppföljning är av vikt för att utvärdera åtgärdernas effekt samt för att skydda de platser där åtgärder vidtas mot framtida exploatering.

VIDARE FORSKNING

Det finns inte en omfattande mängd forskning som behandlar ekologisk kompensation i den kommunala planprocessen i Skåne. Att den här typen av studie inte genomförts och uppmärksammas tidigare påvisar behovet av vidare forskning kring ekologisk kompensation i den kommunala planeringen. Ekologisk kompensation utgör en del av kommuners arbete mot en hållbar utveckling och ämnet borde därav utforskas vidare. Studien avgränsas till att studera lagakraftvunna detaljplaner och tillhörande planprocess. Vi har valt att inte studera den fysiska platsen och vilka kompensationsåtgärder som vidtagits vid genomförande av planförslaget. Vid vidare forskning hade det varit intressant att granska detaljplanens genomförande och vilka åtgärder som faktiskt genomförts på platsen i jämförelse med detaljplanens intentioner. På så sätt hade det varit intressant att exempelvis studera om bantisteln i Svedala kommun eller fladdermössen i Lomma kommun finns kvar. Vid vidare forskning är det även av intresse att studera hur olika detaljplaner som behandlar ekologisk kompensation skiljer sig vid genomförande och exploatering mot de detaljplaner där ekologisk kompensation inte behandlats. Dels i syfte att studera kompensationsåtgärdernas effekt men också för att studera och jämföra planprocessen gällande om kompensation kan vara ett medel i planprocessen för att få en detaljplan antagen.

Gällande kompensationsåtgärdernas effekt hade det varit intressant att studera hur planområdet hade blivit om kompensationsåtgärderna inte hade applicerats, hade planområdet blivit likartat ändå? Gör det någon skillnad om man tillämpar ekologisk kompensation eller handlar det om hur politiken i kommunen ser på frågan och hur engagerade de anställda är? Ett ytterligare perspektiv att vid vidare forskning lyfta är att undersöka organisationens och tjänstepersoners kunskap och/eller den interna kulturen samt hur detta påverkar genomförandet av kompensationsåtgärder. Alternativt att vidare undersöka de kommuner som i studien uttrycker att de arbetar med att förbättra sin implementering av ekologisk kompensation. Vidare hade det även varit intressant att utöka studien omfång. Genom att utöka studien kan fler detaljplaner i Sverige granskas, alternativt kan studien breddas ytterligare och inkludera ett internationellt perspektiv. Och på så sätt granska hur andra länder behandlar ekologisk kompensation i planeringen. Vilket i sin tur kan utvecklas ytterligare genom att jämföra ett nationellt och ett internationellt perspektiv. Vilket hade kunnat leda till nya insikter om hur ekologisk kompensation bäst tillämpas inom detaljplaneringen. Vid vidare forskning hade det även varit intressant att inkludera exploatörens perspektiv och utreda hur exploatören ser på tillämpningen av ekologisk kompensation utifrån exempelvis ansvar. Studien har även påvisat att utvärdering och uppföljning av vidtagna kompensationsåtgärder är viktigt, vilket ytterligare hade kunnat studerats vid vidare forskning. Det vill säga studera vilka planer som tillämpar uppföljning och hur utfallet skiljer sig mot de planer som inte följs upp.

REFERENSER

Ambrose, R.F. (2000). Wetland mitigation in the United States: assessing the success of mitigation policies. *Wetlands*, 19, 1–27.

Andrén, S. (2009). *Malmö möter framtiden: En inspirationsbok om hållbar stadsutveckling baserad på konferensen The Planet in 2050: Urban transformation Malmö*. Malmö: Miljöförvaltningen, Malmö Stad.

Arlidge, W., Bull, J., Addison, P., Burgass, M., Gianuca, D., Gorham, T., Jacob, C., Shumway, N., Sinclair, S., Watson, J., Wilcox, C., Milner-Gulland, E. (2018). A Global Mitigation Hierarchy for Nature Conservation. *BioScience*, 68(5), 336–347.

Bekessy, S.A., Wintle, B.A., Lindenmayer, D.B., McCarthy, M.A., Colyvan, M., Burgman, M.A., & Possingham, H.P. (2010). The biodiversity bank cannot be a lending bank. *Conservation Letters*, 3(3), 151–158.

Berke, P. R. & Conroy, M. M. (2000). Are We Planning for Sustainable Development? An Evaluation of 30 Comprehensive Plans. *Journal of the American Planning Association*, 66(1), 21–33.

Bergström, G. & Boréus, K. (2012). *Textens mening och makt: metodbok i samhällsvetenskaplig text- och diskursanalys* (3. uppl.). Lund: Studentlitteratur.

Boström, M. (2012). A Missing Pillar? Challenges in theorizing and practicing social sustainability. *Sustainability: Science, Practice, and Policy*, 8(1), 3–14.

Boverket. (2014a). Detaljplaneinstrumentet. Hämtad 2020-02-06 från <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/detaljplan/detaljplaneinstrumentet>

Boverket. (2014b). Granskningsutlåtande vid ett utökat förfarande. Hämtad 2020-03-04 från <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/detaljplan/detaljplaneprocessen/utokat-forfarande/granskningsutlatande/>

Boverket. (2014c). Planhandlingar för detaljplan. Hämtad 2020-03-04 från <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/detaljplan/handlingar>

Boverket. (2015a). Detaljplaneprocessen. Hämtad 2020-02-06 från <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/detaljplan/detaljplaneprocessen>

Boverket. (2015b). Förutsättningar för genomförande. Hämtad 2020-03-06 från <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/detaljplan/temadelar-detaljplan/dagvatten-i-detaljplan/forutsattningar-for-genomforande/>

Boverket. (2016). Guide för detaljplaneprocessen. Hämtad 2020-03-06 från <https://www.boverket.se/sv/om-boverket/guider/hur-en-detaljplan-tas-fram/>

Boverket. (2017a). Beslut om att anta en detaljplan. Hämtad 2020-03-04 från <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/detaljplan/detaljplaneprocessen/standardforfarande/antagande/>

Boverket. (2017b). Länsstyrelsen. Hämtad 2020-03-16 från <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/detaljplan/roller-och-ansvar/lansstyrelsen/>

Boverket. (2018a). Samrådsredogörelse vid ett utökat förfarande. Hämtad 2020-03-04 från <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/detaljplan/detaljplaneprocessen/utokat-forfarande/samradsredogorelse/>

Boverket. (2018b). Undersökning om betydande miljöpåverkan. Hämtad 2020-02-27 från <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/detaljplan/miljobedomningar/undersokning/>

Boverket. (2018c). Översiktsplanen. Hämtad 2020-02-27 från <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/oversiktsplan/oversiktsplanen/>

Boverket. (2019). 50 000 nya bostäder byggs nästa år. Hämtad 2020-05-13 från <https://www.boverket.se/sv/om-boverket/publicerat-av-boverket/nyheter/50-000-nya-bostader-byggs-nasta-ar/>

Briggs, B. D., Hill, D. A., & Gillespie, R. (2009). Habitat banking—how it could work in the UK. *Journal for Nature Conservation*, 17(2), 112–122.

Bucht, E. & Persson, B. (1995). *Grönstruktur i städer och tätorter: utdrag ur PBL-utredningen 1994*. Alnarp: Movium.

Bull, J., Suttle, B., Gordon, A., Singh, N. & E. J. Milner-Gulland (2013). Biodiversity offsets in theory and practice. *Oryx*, 47(3), 369–380.

Campbell, S. (1996). Green Cities, Growing Cities, Just Cities? Urban Planning and the Contradictions of Sustainable Development. *American Planning Association. Journal of the American Planning Association*, 62(3), 296–312.

Darpö, J., Forsberg, M., Pettersson, M. & Zetterberg, C. (2019). *Miljörätten och den förhandlingsovilliga naturen: vänbok till Gabriel Michanek*. Uppsala: Iustus förlag.

Delegationen för hållbara städer. (2012). *Förslag för fortsatt arbete med hållbar stadsutveckling*. Statens offentliga utredningar. Regeringen.

Denscombe, M. (2009). *Forskningshandboken: för småskaliga forskningsprojekt inom samhällsvetenskaperna*. (2. uppl.). Lund: Studentlitteratur.

Ekologgruppen. (2011). *Bara Väster Naturvårdsutredning*. (Policydokument). Landskrona: Ekologgruppen.

Ekologgruppen. (2016). *Miljökonsekvensbeskrivning för Bara Väster 2015. Gällande speciella arter inom detaljplanelagt område*. (Policydokument). Landskrona: Ekologgruppen.

Ekologgruppen. (2016). *BEST rapporten*. Hämtad 2020-02-10 från https://malmo.se/download/18.6fb145de1521ab79c0a7ef32/1491305415856/160216%20BEST_Omvarldsspaning_Slutversion_160330.pdf

Europeiska unionen. (2011). *EU:s strategi för biologisk mångfald fram till 2020*. Hämtad 2020-03-27 från https://ec.europa.eu/environment/pubs/pdf/factsheets/biodiversity_2020/2020%20Biodiversity%20Factsheet_SV.pdf

Fejes, A. & Thornberg, R. (2009). *Handbok i kvalitativ analys*. Stockholm: Liber.

Flyvbjerg, B. (2006). Five misunderstandings about case-study research. *Qualitative inquiry*, 12(2), 219–245.

Gibson, R. (2017). *Sustainability Assessment: Applications and opportunities*. New York: Routledge.

Grahn Danielson, B., Rönn, M., & Swedberg, S. (2015). *Styrmedel och kompensationsåtgärder inom kulturmiljöområdet: sammanfattning och slutsatser av FoU-projekt*. Fjällbacka: Kulturlandskapet.

Hannis, M., & Sullivan, S. (2012). *Offsetting nature? Habitat banking and biodiversity offsets in the English land use planning system*. Weymouth: Green House.

Hedenfelt, E. (2013). *Hållbarhetsanalys av städer och stadsutveckling. Ett integrerat perspektiv på staden som ett socio-ekologiskt, komplext system*. Malmö: Mapius.

Helsingborgs stad. (u.å.a.). *Markanvisningsavtal*. (Policydokument). Helsingborg: Helsingborgs stad.

Helsingborgs stad. (u.å.b.). *Balanseringsprincipen Helsingborg*. (Policydokument). Helsingborg: Helsingborgs stad.

Helsingborgs stad. (2006). *Planprogram för trossen 1 m fl, Filborna, Helsingborgs stad*. (Policydokument). Helsingborg: Helsingborgs stad.

Helsingborgs stad. (2010). *ÖP 2010 - En strategisk översiktsplan för Helsingborgs utveckling*. (Policydokument). Helsingborg: Helsingborgs stad.

Helsingborgs stad. (2011). *Samrådsredogörelse*. (Policydokument). Helsingborg: Helsingborgs stad.

Helsingborgs stad. (2012a). *Genomförandebeskrivning*. (Policydokument). Helsingborg: Helsingborgs stad.

Helsingborgs stad. (2012b). *Planbeskrivning. Detaljplan för fastigheten Trossen 1 m fl Filborna, Helsingborgs stad*. (Policydokument). Helsingborg: Helsingborgs stad.

Helsingborgs stad. (2012c). *Utlåtande*. (Policydokument). Helsingborg: Helsingborgs stad.

Helsingborgs stad. (2018). *Utvärdering balansering-arbetsmaterial*. (Policydokument). Helsingborg: Helsingborgs stad.

Helsingborgs stad. (2020). Befolkningsutveckling och folkmängd. Hämtad 2020-03-17 från <https://helsingborg.se/kommun-och-politik/statistik/befolkningsutveckling-och-folkmangd/>

Isaksson, K. (2006). Fernissa eller förändring?. I Blücher, G. & Graninger, G. (red.). *Planering med nya förutsättningar - Ny lagstiftning, nya värderingar*. Vadstena: Stiftelsen Vadstena Forum för samhällsbyggande, 107–124.

Iuell, B., Bekker, G.J., Cuperus, R., Dufek, J., Fry, G., Hicks, C., Hlavác, V., Keller, V., B., Rosell, C., Sangwine, T., Tørsløv, N., Wandall, B. le Maire. (2003). *Wildlife and traffic: a European handbook for identifying conflicts and designing solutions*. Utrecht: KNNV Publishers.

Jansson, M., Niklewski, E., Högström Dahl, A., Harmark, K., Delshammar, T., Gyllner, M., Lindemann, L., Carlsson, L., Eklöf, M., Nordström, D., Eriksson, L., Sommardal, A., Javanshiri, K., Vinrot, J., Svensson, K., Saarela, L., Jensen, K., Ekman, R., Andersson, M., Wellander, Å., Fälth, E. (2015). *Tillbaka till den hållbara staden: tankar från kursen Stadens utmaningar*. Hämtad 2020-02-07 från https://pub.epsilon.slu.se/12531/7/jansson_m_et al_150827.pdf

Kiesecker, J.M., Copeland, H., Pocewicz, A. & Mckenney, B. (2010). Development by design: blending landscape level planning with the mitigation hierarchy. *Frontiers in Ecology and the Environment*, 8(5), 261–266.

Leitao, A. B., & Ahern, J. (2002). Applying landscape ecological concepts and metrics in sustainable landscape planning. *Landscape and urban planning*, 59(2), 65–93.

Limén, H., Smidfeldt Rosqvist, L., Adell, E., Bösch, S., Indebetou, L., Neergaard, K., & Janson, U. (2011). *Hållbara städer - med fokus på transporter, boende och grönområden*. Hämtad från Sveriges riksdags webbplats https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/rapport-fran-riksdagen/hallbara-stader---med-fokus-pa-transporter_GY0WRFR3

Lomma kommun. (u.å.). *Kompensation av ekosystemtjänster i Lomma kommun – processen*. (Policydokument). Lomma: Lomma kommun.

Lomma kommun. (2011). *Översiktsplan 2010 för Lomma kommun antagen av kommunfullmäktige 2011-02-10*. (Policydokument). Lomma: Lomma kommun.

Lomma kommun. (2014). *Rutin för miljövärdesbedömning och kompensation*. (Policydokument). Lomma: Lomma kommun.

Lomma kommun. (2016a). *Miljövärdesbedömning inklusive kompensationsutredning – Detaljplan för del av Flädie 2.3*. (Policydokument). Lomma: Lomma kommun.

Lomma kommun. (2016b). *Samrådsredogörelse. 206-10-12 KS/KF 2014:274.214. Detaljplan för del av Fjellie 2:13 i Flädie, Lomma kommun (trafikplats Flädie)*. (Policydokument). Lomma: Lomma kommun.

Lomma kommun. (2016c). *Tillägg till miljökonsekvensbeskrivning*. (Policydokument). Lomma: Lomma kommun.

Lomma kommun. (2017a). *Detaljplan för del av Fjellie 2:13 i Flädie, Lomma kommun (trafikplats Flädie)*. (Policydokument). Lomma: Lomma Kommun.

Lomma kommun. (2017b). *Granskningsutlåtande 2017-01-04 KS/KF 2014.274.214. Detaljplan för del av Fjellie 2:13 i Flädie, Lomma kommun (trafikplats Flädie)*. (Policydokument). Lomma: Lomma kommun.

Lomma kommun. (2020). Kommunfakta. Hämtad 2020-03-17 från <https://lomma.se/kommun-och-politik/kommunfakta.html>

Miljöbalken. (SFS 1998:808). Hämtad från Riksdagens webbplats https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svenskforfattningssamling/miljobalk-1998808_sfs-1998-808

Miljödepartementet. (2001). *En samlad naturvårdspolitik*. Hämtad 2020-05-08 från <https://www.regeringen.se/49bba6/contentassets/f213f430f0a346439fbbf31af880718e/en-samlad-naturvardspolitik-skr.200102173>

Miljödepartementet. (2014). *En svensk strategi för biologisk mångfald och ekosystemtjänster*. Hämtad 2020-05-08 från <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/proposition/2014/03/prop-201314141/>

Moilanen, A. & Kotiaho, J.S. (2018). *Planning biodiversity offsets: Twelve operationally important decisions*. Köpenhamn: Nordisk Ministerråd.

Naturvårdsverket. (2019). Vad är ekosystemtjänster. Hämtad 2020-03-12 från <https://www.naturvardsverket.se/Miljoarbete-i-samhallet/Miljoarbete-i-Sverige/Uppdelat-efter-omrade/Ekosystemtjanster/Vad-ar-ekosystemtjanster/>

- Persson, J. (2011). *Att förstå miljökompensation*. Göteborg: Melica Media.
- Persson, J. (2013). Perceptions of environmental compensation in different scientific fields. *International Journal of Environmental Studies*, 70(4), 611–628.
- Persson, J., Larsson, A., & Villarroya, A. (2015). Compensation in Swedish infrastructure projects and suggestions on policy improvements. *Nature Conservation*, 11, 113–127.
- Plan- och bygglagen. (SFS 2010:900). Hämtad från Riksdagens webbplats https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/plan--och-bygglag-2010900_sfs-2010-900
- Reinertsen. (2015a). *Lokaliseringsutredning för återvinningscentral, tankställe med vägestaurang och pendelparkering. Lomma kommun*. (Policydokument). Lomma: Reinertsen.
- Reinertsen. (2015b). *Miljökonsekvensbeskrivning Detaljplan för del av Fjellie 2:3 i Flädie, Lomma kommun (trafikplats Flädie)*. (Policydokument). Lomma: Reinertsen.
- Rundcrantz, K., & Skärbäck, E. (2003). Environmental compensation in planning: a review of five different countries with major emphasis on the German system. *European Environment*, 13(4), 204–226.
- Rönn, M. (2019). *Arkitektur, kulturvärde och kompensation*. Hämtad 2020-02-07 från https://research.chalmers.se/publication/509833/file/509833_Fulltext.pdf
- Sjöman, H., Gunnarsson, A., Pauleit, S. & Bothmer, R. (2012). Selection of urban trees for inner-city environments – learning from nature. *Arboriculture and Urban Forestry*, 38(5), 194–204.
- Skärbäck, E. (2015). Balansera natur- och kulturvärden. I Grahn Danielson, Rönn & Swedberg (red.), *Kompensationsåtgärder vid exploatering i kultur- och naturmiljöer*. Fjällbacka: Kulturlandskapet, 239–272.
- Spash, C.L. (2015). Bulldozing biodiversity: The economics of offsets and trading-in Nature. *Biological Conservation*, (192), 541–551.
- Statens offentliga utredningar. (2017). *Ekologisk kompensation – Åtgärder för att motverka nettoförluster av biologisk mångfald och ekosystemtjänster, samtidigt som behovet av markexploatering tillgodoses* (SOU 2017:34). Stockholm: Elanders Sverige AB
- Svedala kommun. (2010). *Svedala översiktsplan 2010*. (Policydokument). Svedala: Svedala kommun.
- Svedala kommun. (2011). *Kompensationsåtgärder inför detaljplanläggning avseende Bara Väster*. (Policydokument). Svedala: Svedala kommun.

Svedala kommun. (2013). *Samrådsredogörelse - Detaljplan för SKAMMARP 4:1 m fl, "BARA BACKAR"*, Svedala kommun, Skåne län. (Policydokument). Svedala: Svedala kommun.

Svedala kommun. (2016). *Detaljplan för Skammarp 4:1 m fl, BARA BACKAR, Bara, Svedala kommun, Skåne. Planbeskrivning*. (Policydokument). Svedala: Svedala kommun.

Svedala kommun. (2018). *Översiktsplan 2018*. (Policydokument). Svedala: Svedala kommun.

Svedala kommun. (2019). Kommunfakta. Hämtad 2020-03-17 från <https://www.svedala.se/paverka/kommun/kommunfakta/>

Svedala kommun. (2020). Befolkningsstatistik. Hämtad 2020-03-17 från <https://www.svedala.se/paverka/kommun/kommunfakta/befolkningsstatistik/>

Tallhage, I. (1994). *Stadens parker och natur*. Karlskrona: Boverket.

Thomassen, M. (2007). *Vetenskap, Kunskap och Praxis – Introduktion i vetenskapsfilosofi*. Malmö: Gleerups.

Thompson, S., Treweek, J.R. & Thurling, D.J. (1997). The Ecological Component of Environmental Impact Assessment: A Critical Review of British Environmental Statements. *Journal of Environmental Planning and Management*, 40(2), 157–172.

Trost, J. (2012). *Enkätboken*. Lund: Studentlitteratur.

UNDP. (2016). *Blir världen bättre? Fakta om utvecklingen i världen*. Hämtad 2020-04-02 från <http://www.globalamalen.se/wp-content/uploads/2016/10/Blir-varlden-bättre.pdf>

Utrikesdepartementet. (1993). *Sveriges internationella överenskommelser*. Hämtad 2020-04-06 från <https://www.regeringen.se/49b76a/contentassets/4df83ac401f645be987589eac37623a0/konvention-om-biologisk-mangfald-so-199377>

van den Bergh, J. & Hofkes, M. (1998). *Theory and Implementation of Economic Models for Sustainable Development*. Dordrecht: Kluwer.

Villarroya, A., Persson, J., & Puig, J. (2014). Ecological compensation: From general guidance and expertise to specific proposals for road developments. *Environmental Impact Assessment Review*, 45, 54–62.

Wheeler, S. & Beatley, T. (2009). *The Sustainable Urban Development Reader*. New York: Routledge.

WWF. (u.å.). *Grönare städer – framtidens städer*. Solna: Världsnaturfonden WWF – Urban grönska.

Yin, R.K. (2014). *Case study research: design and methods* (5. uppl.). London: SAGE.